

# Evaluation der Bündner Tourismusreform 2006 – 2013

CRED-Bericht Nr. 3

Monika Bandi  
Therese Lehmann Friedli  
Simone Lussi  
Hansruedi Müller

Bern, Januar 2014

# Evaluation der Bündner Tourismusreform 2006 – 2013

CRED-Bericht\* Nr. 3

**Monika Bandi**  
Forschungsstelle Tourismus (CRED)

**Therese Lehmann Friedli**  
Forschungsstelle Tourismus (CRED)

**Simone Lussi**  
Forschungsstelle Tourismus (CRED)

**Hansruedi Müller**  
Externe Begleitung

## Abstract

Der vorliegende Bericht beinhaltet die Ergebnisse einer Evaluation der siebenjährigen Tourismusreform im Kanton Graubünden. Als Hauptkenntnis kann festgestellt werden, dass die Bündner Tourismusreform notwendig war und dass dabei die Regierung und insbesondere das Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) eine wichtige Rolle spielte. Die Zielsetzungen der Reform waren äusserst ambitiös formuliert. Rückblickend erscheint es deshalb auch plausibel, dass in der kurzen Reformzeit nicht alle Ergebnis- und Wirkungsziele vollumfänglich erreicht wurden. Dennoch kann festgehalten werden, dass sich mit Hilfe der Reform die Voraussetzungen für einen wettbewerbsfähigen Bündner Tourismus verbessert haben.

Aufgrund der grossen Bedeutung des Tourismus im Kanton Graubünden hat deren Regierung im Jahr 2006 das Projekt „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ initiiert und für den Zeitraum 2006-2012 dafür CHF 18 Mio. gesprochen. Hauptziel der Reform war es, marktfähigere Destinationsmanagement-Organisationen (DMO) und Regionale Tourismusorganisationen (ReTO) zu schaffen. Damit verbunden war eine effektivere und effizientere Aufteilung für Marktbearbeitung in den Kern-, Aufbau- und Zielmärkten. Flankierend zum Projekt wurden Massnahmen wie „Qualitätsprogramm Graubünden“ oder „Natur- und kulturnaher Tourismus“ gemeinsam mit den Destinationen entwickelt und umgesetzt.

Die Evaluation basiert auf drei Audit-Ansätzen. Im Prämissen-Audit wurden die Annahmen, Handlungsfelder und Zielsetzungen der Reform hinterfragt. Eine Überprüfung der Planungsprozesse, der Abläufe und der Organisation fand im Prozess-Audit statt. Schliesslich wurden im Ergebnis-Audit die unmittelbaren Erfolge der Reform analysiert. Daneben wurden auch die beiden flankierenden Massnahmen „Qualitätsprogramm Graubünden“ und „Natur- und kulturnaher Tourismus“ einer kritischen Überprüfung unterzogen. Im Bericht wird zudem diskutiert, welche Prozesse sowohl aus tourismuspolitischer Sicht als auch an der Basis konstruktiv verliefen und zu beachtlichen Ergebnissen führten, aber auch, wo der Reformprozess Reibungsverluste hervorrief. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen bei einem Folgeprogramm genutzt werden.

\*In den CRED-Berichten werden Ergebnisse von Forschungsarbeiten und anwendungsrelevanten Projekten publiziert.

## Inhaltsverzeichnis

0	Management Summary .....	5
1	Einleitung / Ausgangslage.....	13
2	Zielsetzung .....	13
3	Methodisches Vorgehen .....	14
3.1	Konzept.....	14
3.2	Ablauf .....	15
4	Ergebnisse Evaluation Gesamtreform .....	17
4.1	Vorüberlegungen .....	17
4.2	Teil A: Prämissen .....	20
4.2.1	Ausgangslage.....	20
4.2.2	Projektzielsetzungen .....	21
4.2.3	Schwerpunktsetzung.....	21
4.2.4	Anreize der Reform.....	22
4.2.5	Zwischenfazit zu den Prämissen.....	24
4.3	Teil B: Prozesse .....	25
4.3.1	Erfahrungen bezüglich Aufbau, Ablauf und Vorgehensweise .....	25
4.3.2	Organisation und Durchführung der Reform .....	26
4.3.3	Umsetzung der Reform mit Massnahmen.....	27
4.3.4	Akzeptanz der Reform.....	28
4.3.5	Zwischenfazit zu den Prozessen.....	29
4.4	Teil C: Ergebnisse .....	30
4.4.1	Ergebnisse aus der Reform .....	30
4.4.2	Reformeffizienz.....	32
4.4.3	Übernahme reformbezogener Ergebnisse in betriebliche Strategien ..	33
4.4.4	Zielerreichungsgrad der Massnahmen .....	34
4.4.5	Ausstrahlung der Reform.....	35
4.4.6	Zwischenfazit zu den Ergebnissen.....	36
5	Ergebnisse Evaluation flankierende Massnahmen .....	37
5.1	Natur- und kulturnaher Tourismus Graubünden (NKTGR) .....	37
5.1.1	Teil A: Prämissen.....	37
5.1.2	Teil B: Prozesse .....	37
5.1.3	Teil C: Ergebnisse .....	38

5.1.4	Zwischenfazit zum NKTGR.....	40
5.2	Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR) .....	40
5.2.1	Teil A: Prämissen.....	40
5.2.2	Teil B: Prozesse .....	41
5.2.3	Teil C: Ergebnisse .....	42
5.2.4	Zwischenfazit zum QPGR .....	43
6	Gesamtwürdigung Gesamtreform und flankierende Massnahmen .....	44
6.1	Gesamtreform .....	44
6.2	Flankierende Massnahmen .....	47
6.2.1	Natur- und kulturnaher Tourismus (NKTGR) .....	47
6.2.2	Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR) .....	47
7	Ausblick und Empfehlungen für zukünftige Tourismusprogramme .....	49
8	Anhang .....	52
	Anhang 1: Vorgehen und exemplarische Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse .....	52
a.	Evaluationsfragen.....	52
b.	Codebuch.....	56
c.	Exemplarische Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse .....	59
d.	Glossar .....	61
	Anhang 2: Interviewkonzept.....	62
a.	Interviewpartner.....	62
b.	Interviewleitfäden .....	63
	Anhang 3: Workshop-Konzept.....	89
a.	Teilnehmende.....	89
b.	Ablauf .....	89
c.	Zentrale Diskussionsthemen aus dem internen Zwischenbericht .....	90
d.	Thesen im Hinblick auf zukünftige Tourismusprogramme .....	91
	Anhang 4: Literaturverzeichnis .....	92

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zusammenfassung Einschätzungen Reformeffizienz .....	8
Abbildung 2: Evaluationskonzept Gesamtreform .....	14
Abbildung 3: Ausprägungen der Systemintelligenz .....	19
Abbildung 4: Ergebnisse der Reform .....	30
Abbildung 5: Zusammenfassung Einschätzungen Reformeffizienz .....	32
Abbildung 6: Zielerreichungsgrad der Massnahmen .....	34
Abbildung 7: Reformeffizienz Kompetenzzentrum NKTGR.....	39
Abbildung 8: Reformeffizienz QPGR .....	43
Abbildung 9: Die Schwerpunkte im NKTGR und QPGR in der Zukunft .....	50

## Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Begriff
AWT	Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden
BSC	Balanced Scorecard
DMO	Destinationsmanagement Organisation
ePlattform	Elektronische Tourismusplattform Graubünden
GR2021	Tourismusprogramm Graubünden 2014–2021
GRF	Graubünden Ferien
NKTGR	Natur- und kulturnaher Tourismus Graubünden
QPGR	Qualitätsprogramm Graubünden
ReTO	Regionale Tourismusorganisation
SMART	spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, pünktlich, timing
ST	Schweiz Tourismus
TAG	Gesetz über Tourismusabgaben
TO	Tourismusorganisation
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

## 0 Management Summary

### Einleitung

Im Bewusstsein um die grosse Bedeutung des Tourismus hat die Bündner Regierung 2006 das Projekt „*Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus*“ initiiert und bewilligte einen Verpflichtungskredit von 18 Mio. CHF für den Zeitraum 2006-2012. Überzeugt von der Innovationskraft und dem Modellcharakter beteiligte sich das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO mit beinahe 2.5 Mio. CHF.

Hauptziel des Projektes war es, im Kanton Graubünden wettbewerbsfähigere Strukturen (Destinationsbildung und Aufgabenteilung im Marketing) zu schaffen. Mit Hilfe von flankierenden Massnahmen wurde beabsichtigt, die neuen Strukturen zu stärken:

- Neuausrichtung von Graubünden Ferien (GRF)
- Elektronische Tourismusplattform Graubünden (ePlattform)
- Führungs- und Monitoringsystem mittels Balanced Scorecard (BSC)
- Branding / Markeneinsatz
- Finanzierung des Tourismusmarketings mittels Gesetz über Tourismusabgaben (TAG)
- Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)
- Natur- und kulturnaher Tourismus Graubünden (NKTGR)

### Zielsetzungen der Evaluation und Vorgehen

Mit der vorliegenden Evaluation wurden drei Ziele verfolgt:

- Kritische Überprüfung der Prämissen, der Prozesse der Gesamtreform sowie der erzielten reformnahen Ergebnisse aus der Sicht der öffentlichen Hand (Kanton Graubünden).
- Vertiefte Evaluation der beiden flankierenden Massnahmen „Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)“ sowie der Strategie für den „Natur- und kulturnahen Tourismus Graubünden (NKTGR)“.
- Gesamtwürdigung und Empfehlungen für zukünftige Reformvorhaben.

Die Evaluation basierte auf drei Audit-Ansätzen: *Prämissen-Audit* (hinterfragen der Annahmen, Handlungsfelder und Zielsetzungen), *Prozess-Audit* (überprüfen der Planungsprozesse, Abläufe und Organisation) sowie *Ergebnis-Audit* (analysieren der unmittelbaren Erfolge).

Das Vorgehen erfolgte in vier Schritten: Dokumentenanalyse (1), 11 persönliche Interviews, Zwischenbericht und Thesenpapier (2), Workshop mit Interviewpartnern, Beratern sowie der Projektleitung (3), Schlussbericht (4).

### Erkenntnisse aus dem Prämissen-Audit

- Der wachsende Druck auf die vielen kleinstrukturierten TO und das daraus resultierende Marktversagen legitimieren auch aus heutiger Sicht die Schwerpunktsetzung der Reform auf die Strukturbereinigung.
- Die Umsetzung wurde durch einen umfassenden Projektplan 2006-2013 mit wichtigen aber äusserst ambitionierten Zielsetzungen in Angriff genommen. Diese hochgesteckte Messlatte wurde aufgrund der Marktentwicklung allseits gefordert.

Das führte jedoch zu hohen Erwartungen und zu komplexen Zielen, die in der kurzen Zeit und unter den gegebenen Voraussetzungen nur teilweise erreichbar waren.

- Um einen möglichst effizienten Mitteleinsatz zu erreichen, war es richtig, eine Optimierung der Aufgabenteilung im Bündner Tourismusmarketing als wichtiges Reformziel vorzugeben. Die geforderten Markenstrategien für DMO und ReTO wurden nicht immer verstanden und führten im Verlauf der Zeit zu Missverständnissen im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung. Bei einzelnen Personen machte sich eine gewisse Reformabnützung bemerkbar.
- Die beiden Reformelemente „Tourismusfinanzierung“ und „Professionalisierung der Führung einer Tourismusorganisation mit der BSC“ werden auch aus heutiger Sicht als sinnvoll und richtig eingeschätzt, denn damit konnten Transaktionskosten gesenkt und öffentliche Güter effizienter bereitgestellt werden.
- Aufgrund des hohen Marktdrucks wurde mit Hilfe eines umfassenden Anreiz-Mix bestehend aus finanziellen Mitteln, Know-how sowie dem Engagement von Regierung und Verwaltung zurecht versucht, das gesamte Tourismussystem mit all seinen Stakeholdern und Elementen zu stärken und weiter zu entwickeln.

### **Erkenntnisse aus dem Prozess-Audit**

- Im Bewusstsein der Besonderheiten des Tourismus werden der politische Wille der Regierung und der Mut, eine Struktur- und Aufgabenreform mit viel Engagement voran zu treiben, allseits gewürdigt.
- Die Destinationsbildung und die Aufgabenteilung als die beiden Kernelemente der Reform benötigten etliche Ressourcen. Insbesondere bei der Destinationsbildung war der Druck von Seiten der kantonalen Politik hoch und führte vereinzelt zu einem Gegendruck aus Tourismusregionen. Die Effektivität des Mitteleinsatzes ist bei der Destinationsbildung höher als bei der Aufgabenteilung.
- In der Kommunikation der Reform fokussierte man auf die Touristiker im Kanton. Die Kommunikation mit den Leistungsträgern und der Bevölkerung erfolgte weitgehend durch die lokalen TO. Das führte dazu, dass die Bevölkerung und teilweise auch die touristischen Leistungsträger bei den Reformvorhaben zu wenig eingebunden waren.
- Die Orientierungshilfe zum möglichen Ablauf des Destinationsbildungsprozesses setzte Personen mit einer hohen Systemintelligenz an der Basis voraus, die imstande waren, das Reformvorhaben herunter zu brechen und an die regionalen Verhältnisse anzupassen. Eine wenig ausgeprägte Systemintelligenz war oft Ursache von verzögerten Reformfortschritten und trägen Umsetzungsprozessen.
- Die Themenführerschaft zur Konzeptionierung und Lancierung der Struktur- und Aufgabenreform lag sinnvollerweise beim AWT. Wie stark eine Amtsstelle an der Umsetzung vor Ort mitwirken kann und soll, bleibt insbesondere im Hinblick auf ihre Rolle bei der Ausschüttung der Fördergelder zu klären. Eine gewisse Reformabnützung war die Folge, die wohl auch in Zukunft spürbar sein wird.
- Als inhaltlichen Konfliktherd im Umsetzungsprozess stellte sich die angestrebte Aufgabenteilung im Marketing inklusive der dazugehörenden flankierenden Massnahmen heraus. Dass die Mittel zur Umsetzung der neuen Aufgabenteilung im

Rahmen des Antrages zur Destinationsbildung gesprochen wurden, akzentuierte die Situation.

- Die Finanzierung der neu geschaffenen überkommunalen Strukturen wurde im Verlaufe der Reform zu einem Kernthema. Das TAG wurde zu einem Schlüsselprojekt. Infolge dessen Ablehnung an der Urne müssen die Strukturen mehrerer TO heute als instabil bezeichnet werden. Die Konsequenzen der TAG-Ablehnung bestärken die Wichtigkeit des TAG-Prozesses.
- Mit dem Beginn der Reform wurden mit Ausnahme des QPGR alle (flankierenden) Massnahmen mehr oder weniger gleichzeitig gestartet. Die Touristiker waren ge- und teilweise überfordert, standen sie doch sowohl für den Destinationsbildungsprozess, als auch bei der Stärkung des gesamten Tourismussystems Graubünden in der Pflicht.

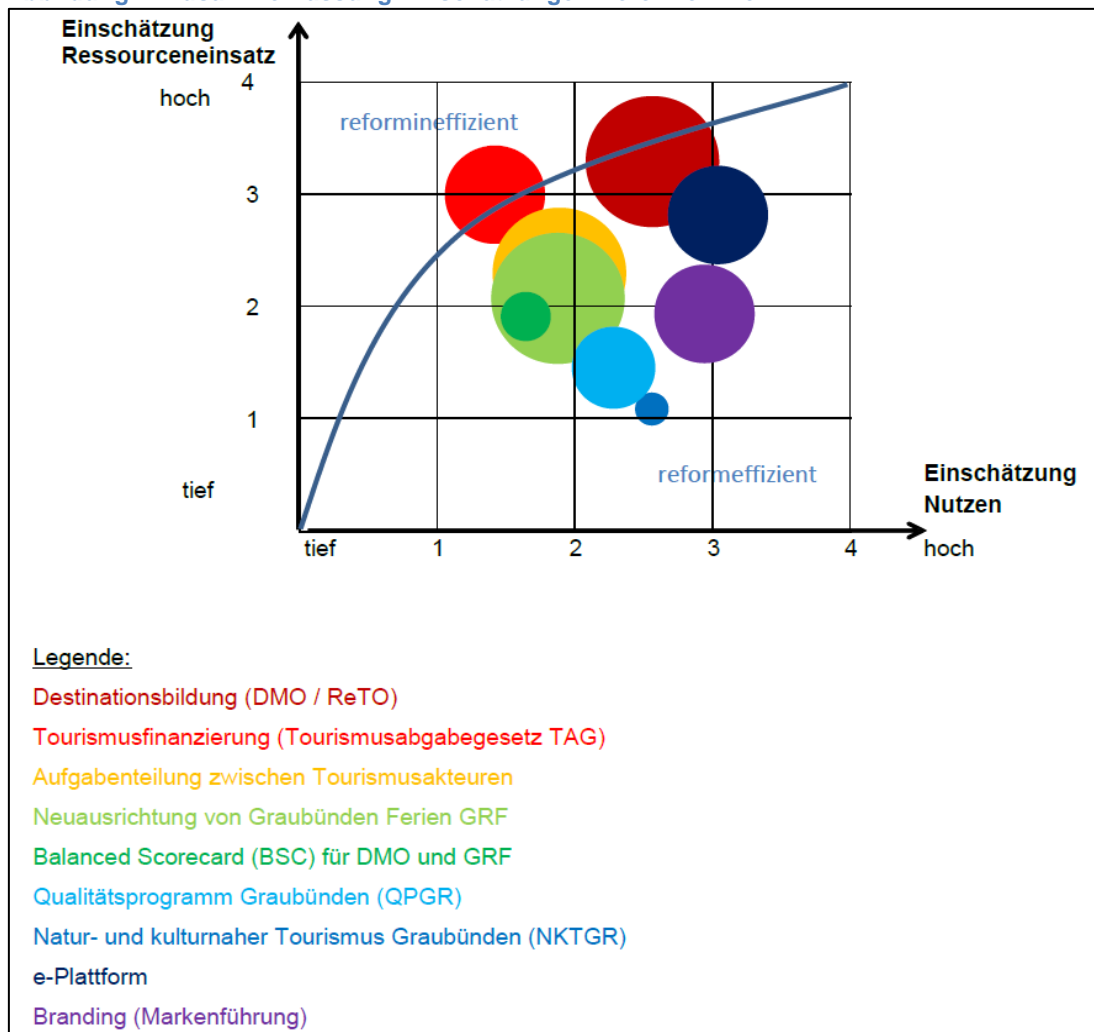
### **Erkenntnisse aus dem Ergebnis-Audit**

- Die Breite des Spektrums von Umsetzungen aus der siebenjährigen Reform ist eindrücklich. Die grossen „Pièces de Résistance“ (Destinationsbildung, Aufgabenteilung und Finanzierung) wurden mit anspruchsvollen flankierenden Massnahmen ergänzt. Es wurde jedoch primär an den Strukturen und einer verbesserten Marketingstrategie gearbeitet. Die Produktgestaltung, die ebenfalls zum Marketing gehört und für den Gast entscheidend ist, wurde nicht als eigentliche Reformmassnahme definiert und deshalb weitgehend vernachlässigt.
- Sinnvollerweise wurden im Rahmen der Reform Analysen, Konzepte und Leitfäden soweit wie möglich gemeinsam erarbeitet und für die Umsetzung der Top down-Vorgaben zur Verfügung gestellt. Die Möglichkeiten, in Papierform Unterstützung zu geben oder voneinander zu lernen, waren jedoch eingeschränkt. Das Gelingen des Destinationsbildungsprozesses lag in den Händen einzelner systemintelligenter Persönlichkeiten vor Ort, die zusammen mit der Projektleitung die Orientierungshilfen und Vorgaben übersetzten und adaptierten.
- Das erzielte Ergebnis in der Destinationsbildung ist bemerkenswert. In einem anspruchsvollen Prozess wurden die gewachsenen Destinationsstrukturen in wenigen Jahren restrukturiert. Beinahe flächendeckend haben sich grössere Einheiten gebildet. Das Tempo des Transformationsprozesses wurde sehr hoch gehalten. Die längerfristige Sicherung der geschaffenen Destinationsstrukturen benötigt auch in Zukunft viel Aufmerksamkeit und Unterstützung.
- Die Aufgabenteilung als zweites Kernelement, flankiert von der „Neuausrichtung GRF“, sowie dem „Branding (Markenstrategie)“ führte zu einigen Verbesserungen im Marketing. Reibungsverluste blieben aber nicht aus. Entsprechend unterschiedlich wird das diesbezüglich Erreichte beurteilt.
- Durch die am Schluss negative Abstimmung resultierte beim TAG kurzfristig kaum ein positives Ergebnis, obwohl es in der Reform eine massgebliche Relevanz besass. Trotz dem Volksnein werden den geleisteten Vorarbeiten nicht zu unterschätzende längerfristige Auswirkungen zugesprochen.
- Die meisten Ressourcen der Reform wurden – nebst der ePlattform – in die beiden Kernelemente (Destinationsbildung und Aufgabenteilung) investiert. Sie liegen aus unterschiedlichen Gründen knapp im reformeffizienten oder dann bereits im reform-



ineffizienten Bereich (vgl. Abbildung 1). Erfolgsdruck und Reibungsflächen verringerten sowohl die Effizienz als auch die Effektivität. Flankierende Massnahmen mit freiwilliger Beteiligung und kleinerem Mitteleinsatz zeigten sich als reformeffizienter, auch wenn ihre Wirkungen folglich kleiner (dargestellt als Grösse der Kreise) waren.

Abbildung 1: Zusammenfassung Einschätzungen Reformeffizienz



Quelle: Eigene Darstellung

- Auch im relativen Vergleich zu den Entwicklungen in anderen Kantonen sind die Fortschritte bezüglich der „Destinationsbildung“, der „Neuausrichtung von GRF“ und dem „Branding“ offensichtlich. In kurzer Zeit wurden grosse Schritte erzielt.
- Der umfassende Top down-Ansatz der Bündner Struktur- und Aufgabenreform hat Modellcharakter und verfügt über eine bemerkenswerte Ausstrahlung. Viele Erfahrungen können auf andere Kantone oder Tourismusgebiete übertragen werden. Die konkreten Bottom up-Prozesse verliefen jedoch Regionen und Personen abhängig, so dass die Übertragbarkeit eingeschränkt ist.

### **Erkenntnisse zum „Natur- und kulturnahen Tourismus (NKTGR)“**

- Mit der Schaffung der Kompetenzstelle NKTGR konnte im Rahmen der Reform eine kluge Lösung gefunden werden, um auch das Potenzial der ländlichen Regionen zu nutzen und dem natur- und kulturnahen Tourismus eine Stimme zu geben.
- Die Kompetenzstelle hat diesen Auftrag gekonnt und innovativ umgesetzt, so dass beachtliche Ergebnisse erzielt wurden (u.a. First Level Support, Netzwerktagung, Handbuch „Tourismus ganz natürlich“).
- Eine breite Verwurzelung im gesamten Bündner Tourismus wurde aber bisher nicht erreicht. Man beschränkte sich auf engere Interessenskreise wie ländlich geprägte Tourismusorte, Agrotourismus oder Umwelt- und Kulturorganisationen.
- Die breite Zustimmung zur Wichtigkeit von natur- und kulturnahem Tourismus deutet darauf hin, dass NKTGR als unbestrittenes und effizientes Element in der Reform gesehen wird. Allerdings war es bisher kaum möglich, eine echte Hebelwirkung in der Angebotsentwicklung der Destinationen zu erreichen.
- Insgesamt steht die Wichtigkeit dieser flankierenden Massnahme in engem Zusammenhang mit ausreichender und gezielter Kommunikation (nach innen und aussen), einer gewissen Professionalisierung sowie mit der Nutzung von Synergien aus anderen Programmen (u.a. QPGR).

### **Erkenntnisse zum „Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)“**

- Dass sich eine kantonale Behörde der Thematik „Qualität“ angenommen und mitgeholfen hat, das QPGR in die Regionen und Destinationen zu tragen, verdient hohe Anerkennung.
- Durch den zeitverzögerten Start des QPGR und die zu Beginn eher defensive Kommunikation sind viele touristische Leistungsträger erst punktuell mit dieser flankierenden Massnahme vertraut. Oft wird der Unterschied zu anderen Qualitätsprogrammen nicht verstanden, so dass eine gewisse „Programmskepsis“ vorhanden ist.
- In der kurzen Zeit seit dem Start des QPGR konnten bereits einige nützliche Instrumente entwickelt werden. Bisher stand aber die Umsetzung von konkreten Qualitätsverbesserungen am touristischen Angebot zugunsten der Entwicklung von Instrumenten eher noch im Hintergrund.
- Erste wichtige Ergebnisse wie Ortsbegehungen und Destinations-Mystery Checks etc. liegen vor. Die rege Nutzung dieses Angebots zeigt das Interesse der touristischen Leistungsträger, sich im Bereich „Qualität“ zu verbessern. Die Unterstützung und Begleitung bei der Umsetzung sowie die Möglichkeit, Quick Wins zu erzielen, tragen wesentlich zum Erfolg des QPGR bei.

### **Gesamtwürdigung**

Unbestritten ist, dass die Bündner Tourismusreform 2006-2013 notwendig war und dass dabei die Regierung und das AWT eine zentrale Rolle zu spielen hatten. Der Tourismus war nicht in der Lage, wettbewerbsfähige Strukturen aus eigener Kraft zu schaffen. Ein Marktversagen war offensichtlich.

Nach sieben Reformjahren sind vier DMO im Kanton und 11 regionale TO (ReTO) entstanden. Die Transformation von GRF zu einer Organisation mit vier thematischen Abteilungen und einem Leistungsauftrag ist erfolgt. Ein zusätzlicher Leistungsauftrag an GRF zur Führung der Regionenmarke *graubünden* sowie die Projektleitung der ePlattform sind in der Umsetzung. Durch kluge Anreize wurden viele Prozesse angestoßen und Impulse gesetzt. Das skizzierte Bild illustriert gut, dass es sich um weit mehr gehandelt hat, als um eine blosse Struktur- und Aufgabenreform. Dieser umfassende und Schweiz weit einzigartige Ansatz fand auch in anderen Landesteilen grosse Beachtung.

Die Zielsetzungen waren äusserst ambitiös. Es war von Anfang an klar, dass in der kurzen Reformzeit nicht alle Ergebnis- und Wirkungsziele vollumfänglich erreicht werden konnten. Dennoch kann festgehalten werden, dass sich mit Hilfe der Reform die Voraussetzungen für einen wettbewerbsfähigen Bündner Tourismus verbessert haben. In der Evaluation wurde festgehalten, welche Prozesse optimal verliefen und zu erfreulichen Ergebnissen führten, aber auch, wo der Reformprozess suboptimal verlief. Insbesondere bezüglich der Rollenteilung zwischen AWT und externen Kompetenzstellen, der Anreizsysteme, der mangelhaften Systemintelligenz, der Reform-Etappierungen, der Kommunikation und der Reformmüdigkeit wurden Erkenntnisse gewonnen, die bei einem Folgeprogramm genutzt werden können.

Fazit: Insgesamt wurden die Mittel für das Reformprojekt „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ (18 Mio. CHF des Kantons, ca. 2.5 Mio. CHF des Bundes) zweckmässig eingesetzt, verbunden mit einem zwar unterschiedlichen, per Saldo aber respektablen Wirkungsgrad.

### Ausblick und Empfehlungen

Die Struktur- und Aufgabenreform bildet die Basis für weitere tourismuspolitische Bestrebungen des Kantons. Aus den Reflexionen zur Reform 2006-2013 lassen sich folgende Empfehlungen für zukünftige Tourismusprogramme ableiten:

- *Öffentliches Engagement notwendig:* Die Besonderheiten und Komplexität des Tourismus machen es auch in Zukunft notwendig, ein öffentliches Engagement einzugehen. Soweit es sich um Marktversagen, die Bereitstellung von öffentlichen Gütern oder das Senken von Transaktionskosten handelt, ist es sinnvoll, mit viel Geschick staatlich zu intervenieren.
- *Kanton als Initiator, Treiber und Unterstützer:* Der Kanton wird auch zukünftig in einer starken Initiator-, Treiber und Unterstützerrolle gesehen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Systemintelligenz allseits gesteigert werden kann. Durch ein externes Prozess-Monitoring sollte die Rollenvielfalt des AWT reduziert werden.
- *Zielsetzungen mit grossem Impulspotenzial:* Zielsetzungen sind auch in einem Folgeprogramm essentiell. Sie haben grosses Impulspotenzial. Eine Zielpriorisierung hilft, die Prozessumsetzung zu optimieren.
- *Behutsame Formulierung von Zielen:* Auch wenn es ambitionierte Zielsetzungen für eine hoffnungsvolle Zukunft braucht, ist ein behutsames Vorgehen bei der Formulierung der Ziele und dem Hinterlegen von quantitativen Zielindikatoren sehr wichtig.

- *Vier zentrale Themen für Folgeprogramme:* Finanzierung der TO (1), Stabilisierung und Weiterentwicklung der touristischen Strukturen (2), punktuelle Erweiterung von der touristischen Regionalentwicklung zur breiteren Standortförderung (3), Produktgestaltung und Angebotsentwicklung im Tourismus (4).
- *QPGR und NKTGR mit Weiterentwicklungspotenzial:* Die beiden flankierenden Massnahmen QPGR und NKTGR haben Weiterentwicklungspotenzial. Mit einer weiteren Intensivierung und Professionalisierung ist die Beachtung bei möglichst vielen Organisationen und Destinationen zu steigern.
- *Vielschichtige Funktionen von QPGR und NKTGR:* Um eine gesteigerte Ernsthaftigkeit bei den DMO/ReTO zu erlangen, sollten bei den beiden Massnahmen folgende Schwerpunkte gesetzt werden: Weiterentwicklung Service-Center (Austausch, Kommunikation und Sensibilisierung), Professionalisierung der Angebotsentwicklung sowie Erarbeitung übergeordneter Strategien.
- *Bereiche mit Impulskraft:* Bereiche mit Marktversagen legitimieren tourismuspolitische Interventionen am ehesten und haben auch die grösste Impulskraft. Das Delegieren mittels Leistungsauftrag ist dringend zu prüfen, damit sich das AWT nicht mehr (zu) aktiv in die Umsetzung vor Ort einbringen muss.
- *Hohe Systemintelligenz erfolgsentscheidend:* Die Projektleitung muss auch in einem zukünftigen Folgeprogramm zielstrebig den Prozess steuern. Dabei ist eine hohe Systemintelligenz aller Beteiligten erfolgsentscheidend. Die Förderung der Systemintelligenz soll insbesondere über den direkten Einbezug der Stakeholder, über strategische Diskussionen und über konkrete Inhalte erfolgen. Der Projektkommunikation ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
- *Geschickte Etappierung:* Um in Zukunft einen schlanken Umsetzungsprozess zu ermöglichen, ist eine geschickte Etappierung des Umsetzungsprozesses zentral. Auch die Staffelung von Umsetzungsinhalten kann Diskussionen entflechten und Fortschritte fördern.
- *Partizipation, Fördern und Fordern:* Um die Bereitschaft zu Veränderungen zu erhöhen, sind Partizipation sowie ein Mix aus Vorgaben erfolgsversprechend, die fördern und fordern.
- *Mehrstufiges Anreizsystem:* Um längerfristige Erfolge zu erzielen, ist ein mehrstufiges Anreizsystem und dessen Kommunikation entscheidend. Innovative Schritte benötigen auch stetige Sicherungs- und Verbesserungsmechanismen.
- *Mittelausschüttung an einfache und klare Ziele koppeln:* Gekoppelte Nachweise von verschiedenen Bestrebungen für eine Mittelausschüttung erschweren das Verständnis der Antragssteller. Um zukünftig die Effektivität und Effizienz zu erhöhen, sind einfache, klare und kongruente Zielvorgaben für die entsprechende Mittelausschüttung hilfreich.
- *Operative Bedingungen einbeziehen:* In einem Folgeprogramm ist der Blick von der strategischen Ebene auch auf die operative Ebene mit ihren entsprechenden Voraussetzungen unabdingbar. Zielvorgaben können ambitiös sein, doch muss deren Realisierbarkeit in der zur Verfügung stehenden Zeit im Auge behalten werden.

- *Touristische Unternehmer einbinden:* Auch in Zukunft sind bei allen öffentlichen Initiativen die touristischen Unternehmer einzubinden. Es muss das Ziel sein, deren Rahmenbedingungen zu verbessern, denn Wertschöpfung entsteht durch sie.
- *Kommunikation als Erfolgsfaktor:* Wichtiger Erfolgsfaktor ist eine adäquate und intensive Kommunikation zu den touristischen Leistungsträgern wie auch zur Bevölkerung. Die Kommunikation von Erfolgsgeschichten kann die Akzeptanz des Tourismus im Kanton stärken und das Zusammenrücken des Tourismus fördern.

## 1 Einleitung / Ausgangslage

Im Bewusstsein um die Bedeutung des Tourismus für den Kanton Graubünden hat die Bündner Regierung mit dem zuständigen Regierungsrat Hansjörg Trachsel 2006 ein wegweisendes Projekt initiiert. In der Juni-Session 2006 sprach der Grosse Rat für das Projekt *„Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“* einen Verpflichtungskredit von 18 Mio. CHF für den Zeitraum 2006-2012. Dieser wurde im Projektverlauf bis 2013 verlängert. Überzeugt von der Innovationskraft und dem Modellcharakter beteiligte sich auch das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO mit beinahe 2.5 Mio. CHF an diesem Projekt.

Durch ein breit abgestütztes Vorgehen mit Projektleitung beim Kanton, einem Projektteam aus der Wissenschaft und einer Expertengruppe mit Vertretern der verschiedenen Regionen und Leistungsträgern wurde 2006 ein Umsetzungskonzept entwickelt. Dem ging im Jahr 2005 eine breite Analyse der Ausgangslage voraus.

Im Kern des Projektes stand *eine Struktur- und Aufgabenteilungsreform* mit dem Hauptziel, im Kanton Graubünden *wettbewerbsfähigere Strukturen* (Destinationsbildung und Aufgabenteilung im Marketing) zu schaffen. Begleitend wurden *flankierende Massnahmen* zur Stärkung der neuen Strukturen initiiert:

- Neuausrichtung von Graubünden Ferien (GRF)
- Elektronische Tourismusplattform Graubünden (ePlattform)
- Führungs- und Monitoringsystem mittels Balanced Scorecard (BSC)
- Branding / Markeneinsatz
- Finanzierung des Tourismusmarketings mittels Gesetz über Tourismusabgaben (TAG)
- Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)
- Natur- und kulturnaher Tourismus Graubünden (NKTGR)

Bereits im Verlaufe des Projektes wurden kontinuierlich Zwischenberichte über die Umsetzung der Reform verfasst. Gegen Ende der Projektphase wurde eine Evaluation der Gesamtreform und der beiden flankierenden Massnahmen „Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)“ und „Natur- und kulturnaher Tourismus Graubünden (NKTGR)“ erarbeitet, mit welcher die Forschungsstelle Tourismus des CRED beauftragt wurde.

## 2 Zielsetzung

Im Kern sollten bei der Evaluation folgende Zielsetzungen erfüllt werden:

- Die Konzeption der Tourismusreform sowie die Umsetzung, der Mitteleinsatz und die Organisation wurden kritisch hinterfragt. Im Fokus standen *die Prämissen*, der *Prozess* der Gesamtreform sowie die erzielten *reformnahen Ergebnisse*. Die Analyse wurde aus der Sicht der öffentlichen Hand (Kanton Graubünden) durchgeführt und daher wurde auf reformfremde Ergebnisse oder auf Wirkungen aus vereinzelt flankierenden Massnahmen (ePlattform, Neuausrichtung von GRF, die angestrebte Einführung des Gesetzes über Tourismusabgaben sowie einzelne Destinationsstrategien) verzichtet.

- Das „Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)“ sowie die Strategie für den „Natur- und kulturnahen Tourismus Graubünden (NKTGR)“ als *Teile der Reform* wurden einzeln evaluiert. Dabei wurden auch auf der Grundlage der bisherigen Ergebnisse Empfehlungen zu einer allfälligen *Weiterführung* erarbeitet.
- Eine *Gesamtwürdigung der Reform* und *Empfehlungen* für zukünftige Reformüberlegungen wurden für weitere tourismuspolitische Vorgaben aus den Erkenntnissen der Evaluation abgeleitet.

### 3 Methodisches Vorgehen

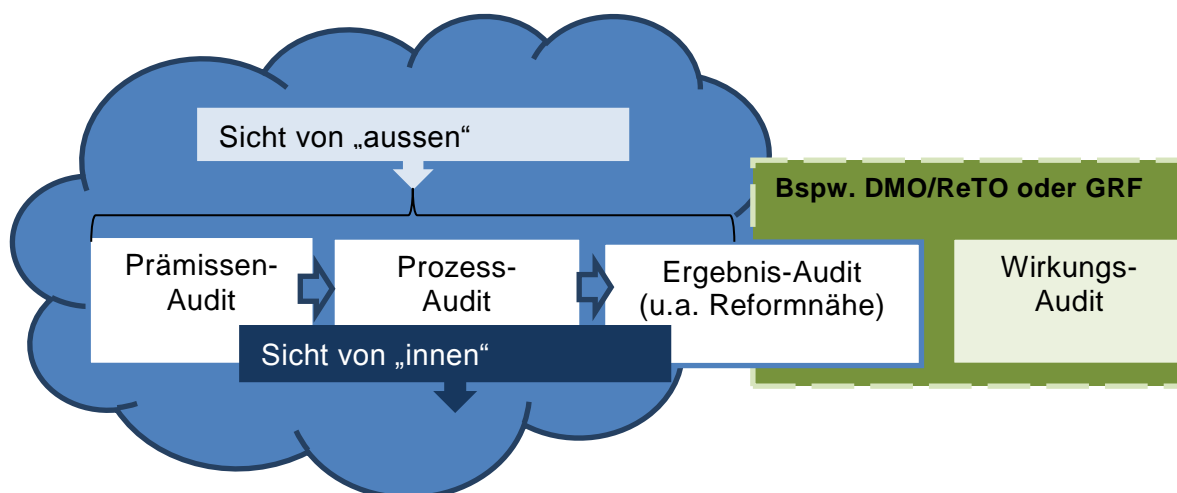
#### 3.1 Konzept

Die Evaluation hatte zum Zweck, die Gesamtreform mit wissenschaftlich und weitgehend qualitativ gestützten Methoden auf ihre übergeordneten Annahmen (*Prämissen-Audit*), Prozesse (*Prozess-Audit*) und teils auch Ergebnisse (*Ergebnis-Audit*) zu überprüfen (vgl. Abbildung 2). Auf ein Wirkungs-Audit wurde sowohl bei der Gesamtreform als auch bei den beiden flankierenden Massnahmen aufgrund des kurzen Zeithorizontes verzichtet.

Die Evaluation orientierte sich an den tourismuspolitischen Zielsetzungen des Kantons (Amt für Wirtschaft und Tourismus, AWT), der die Bündner Tourismusreform angestossen hatte. Ein gewisser Teil der Ergebnisse wurde direkt durch die Reform ausgelöst. Ein anderer Teil der Ergebnisse aus der Reform gehört in den *Einflussbereich anderer Körperschaften* (bspw. DMO/ReTO oder GRF) und war somit nicht Gegenstand dieser Evaluation.

Von den vier üblichen Evaluationselementen (vgl. Kühn 1977; Müller 1980) lag der Fokus auf den ersten drei Prämissen, Prozesse, und reformnahe Ergebnisse (blau).

Abbildung 2: Evaluationskonzept Gesamtreform



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kühn 1977 und Müller 1980



Erläuterungen zu den einzelnen Audit-Typen:

- *Prämissen-Audit*: untersucht die getroffenen Annahmen (Hypothesen) über Entwicklungen von relevanten Grössen. Es würdigt die in der Reform festgelegten Handlungsfelder und Zielsetzungen.
- *Prozess-Audit*: überprüft die Entscheidungs- und Planungsprozesse; Evaluation von Abläufen und Organisation der Gesamtreform.
- *Ergebnis-Audit*: orientiert sich an den unmittelbaren Erfolgen der Gesamtreform. Entsprechende Erfolge sind kurzfristig einsehbar und vermitteln ein erstes Bild über die Veränderung.

Nach dem gleichen Aufbau erfolgte auch die Evaluation der beiden flankierenden Massnahmen QPGR und NKTGR, wobei auch ein Augenmerk auf den Empfehlungen und dem Ausblick lag.

### 3.2 Ablauf

In einem ersten Schritt wurden die zahlreich vorhandenen *Dokumente* zur Gestaltung und Umsetzung des Reformprojektes gesichtet und ausgewertet. Dies geschah mittels eines *Codebuchs* (vgl. Anhang 1b) auf der Grundlage der im Anhang 1a formulierten *Evaluationsfragen*. Zudem wurden die vorhandenen Analysen der kantonalen/nationalen Statistiken studiert.

In einem zweiten Schritt wurde das *Interviewkonzept* erstellt. Basierend auf der Auswertung der Dokumentenanalyse konnten Interviewfragen zu allen vier Bereichen Prämissen-Prozesse-Ergebnisse-Ausblick erstellt werden. Es entstanden drei verschiedene *Interviewleitfäden* in je einer Kurz- resp. Langversion: Gesamtreform, QPGR und NKTGR (vgl. Anhang 2). Die Erkenntnisse aus den 11 Interviews wurden im Anschluss qualitativ ausgewertet und standen als Grundlage für die Ergebnisse der Evaluation zur Verfügung. Ebenfalls wurden immer auch einzelne Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse einbezogen. Ergänzend flossen zudem einige Hintergrundinformationen aus Gesprächen und dem Austausch mit dem Auftraggeber in die Darstellung mit ein. In einem *Internen Zwischenbericht* wurden die Evaluationserkenntnisse konsolidiert.

An einem *Workshop* mit einzelnen Interviewpartnern, Beratern sowie der Projektleitung erfolgte dann eine Diskussion der Evaluationsergebnisse (Diskussion von *Thesen zur Gesamtreform*). Zudem wurden im Hinblick auf ein nächstes Tourismusprogramm *Thesen* priorisiert, um mögliche Schwerpunkte in der Zukunft zu setzen. Eine Aussen-sicht auf die Reform brachte im Rahmen des Workshops Dr. Peter Vollmer, Vizepräsident von Schweiz Tourismus, ein.

Im Anschluss wurden die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse, den Interviews und dem Workshop im vorliegenden *Schlussbericht* konsolidiert und finalisiert. Dabei wurden zunächst die Resultate aus den Teilen Prämissen, Prozesse und Ergebnisse in den Kapiteln 4 und 5 dargestellt. Anschliessend erfolgte die Gesamtwürdigung zur Reform (Kap. 6). In einem letzten Kapitel (Kap. 7) entstanden aus den Gesamtergebnissen und der –würdigung Empfehlungen für zukünftige Tourismusprogramme.



Die Erläuterungen der nachfolgend verwendeten Abkürzungen finden sich im Abkürzungsverzeichnis. In Anhang 1d werden zudem die für die Reform häufig verwendeten Begrifflichkeiten in einem Glossar definiert.

## 4 Ergebnisse Evaluation Gesamtreform

### 4.1 Vorüberlegungen

Der Tourismus ist keine Branche, sondern ein komplexer Querschnittssektor, der über die Nachfrage und nicht über eine homogene Angebotsstruktur definiert ist.

Die *Besonderheiten des Tourismus*, seine Heterogenität, Kleinstrukturiertheit und Komplexität führen oft zu Marktversagen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der hohe Konkurrenzdruck zu erwähnen, der effiziente Strukturen erfordert und die Leistungsträger unter hohen Innovationsdruck stellt. Im Umsetzungskonzept zur Bündner Tourismusreform (2006) wurde festgehalten: „Die Bündner Tourismuswirtschaft kann sich international nicht durchsetzen, weil zum Teil marktgerechte Produkte fehlen und aufgrund der föderalistischen Strukturen das Marketing mit [...] Kleinstbudgets betrieben wird“. Der Tourismus schafft es kaum aus eigener Kraft, die Anforderungen, um im Markt bestehen zu können, zu bewältigen bzw. auch im notwendigen Mass dafür zu investieren.

Die Bündner Tourismusreform wurde insgesamt vor dem Hintergrund einer *schwachen touristischen Entwicklung (Ausgangslage)* seit den 90er Jahren initiiert, allerdings während einer Erholungsphase konzeptioniert. Dementsprechend optimistisch wurde die Marktentwicklung eingeschätzt und die Reformergebnisse sollten in einer positiven Tourismusphase erarbeitet werden. Wie auch im Bericht zur strukturellen Situation des Tourismus in der Schweiz im Juni 2013 festgestellt wurde, hat der Tourismus die Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 beträchtlich zu spüren bekommen (SECO 2013, S. 13). Besonders unter Druck gerieten durch die angespannte Wirtschaftslage sowie die verschlechterte Währungslage zu Ungunsten des Schweizer Franken die Ferienregionen. Der Kanton Graubünden mit seinem ausgeprägten Gästesegment aus den Nahmärkten verlor während der Reformzeit (weiter) überdurchschnittlich an Logiernächten (Höchli/Rütter/Bandi et al. 2013, S. 27). In diesem rauen Umfeld wurde die Tourismusreform umgesetzt und war entsprechend einem relativ starken Gegenwind des Marktes ausgesetzt.

Auf Grund der gestiegenen Anforderungen vom Markt her wurde als Verbesserungsansatz eine *Optimierung des Marketings* im Bündner Tourismus angestrebt. Dazu benötigte es in einem ersten Schritt eine *Strukturbereinigung* bei den TO. Mittels *Beschleunigung der Strukturbereinigung bei den TO* wurde indirekt versucht, das Marktversagen durch öffentliche Intervention zu korrigieren und so die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Dabei wurde ein mögliches Politversagen bzw. ein Scheiterungspotenzial in Kauf genommen. Weil durch die fehlende Hierarchie und den damit verbundenen vielfältigen Entscheidungsinstanzen in einer Destination eine volkswirtschaftliche Marktkoordination notwendig wird, macht eine kantonale Intervention zur Behebung des Marktversagens Sinn (vgl. bspw. Letzner 2010, S. 6ff.). Die Marktkoordination hatte bis dahin im Bereich der Strukturbereinigung bei den TO unzureichend gewirkt. Mit immer noch über 90 lokalen Verkehrsvereinen erwies sie sich 2005/2006 als Marktversagen, obwohl mit dem aus der Theorie entwickelten Destinations-Management Lösungswege zur Überwindung dieses Marktversagens bereits in den 90er Jahren aufgezeigt wurden (vgl. Bieger/Müller et al. 1997). Die Bündner Tourismusreform wird daher als eine Not-Wendigkeit angesehen, um durch

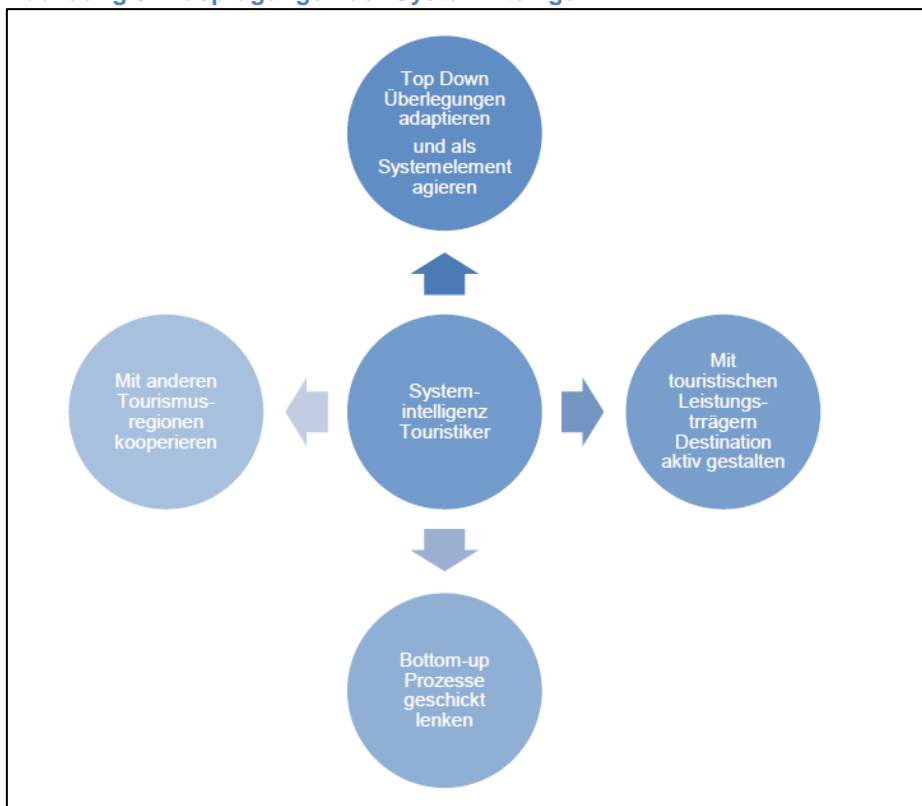
effizientere Strukturen und einen Innovations- resp. Qualitätsprozess den Marktanforderungen besser gerecht zu werden.

Gleichzeitig mit der Strukturreform beschäftigte sich die Neuorientierung des Tourismusmarketings mit der *Aufgabenteilung*. Damit sollte eine Steigerung der Effizienz im Angebot dieses öffentlichen Gutes erreicht werden, da dieses aufgrund positiver Externalitäten zu wenig angeboten wurde, weil sich viele als Trittbrettfahrer verhielten (vgl. bspw. Letzner 2010, S. 11ff.). Die Neuorientierung an nationalen und internationalen Grössenordnungen im Marketing sowie die Entkoppelung von Branding und Struktur kann auch aus heutiger Sicht der Wissenschaft unterstützt werden (vgl. Bieger 2010, S. 169ff; Müller 2008, S. 143ff.). Vor allem die Neuausrichtung von GRF in vier Abteilungen (Verkauf, Produkt Management, eCommerce und Brand Management & PR) entsprechen der geltenden wissenschaftlichen Meinung (vgl. Bieger/Beritelli 2013, S. 177ff.). Mit der Tourismusreform für Graubünden wurde die Umsetzung der neu entwickelten Destinationsstrukturen mit der zugehörigen Aufgabenteilung im Marketing eingeläutet (vgl. Bieger/Laesser/Wienert 2006, S. 35ff.).

Das *Bündner-Marketingmodell* (Aufgabenteilung) mit der Unterscheidung in Aufbau-, Kern-, und Zukunftsmärkte sowie die Verwendung der Regionenmarke *graubünden* zeichnet sich einerseits durch seine Komplexität, andererseits aber auch durch seine plausiblen und stringenten Begründungen aus. Die Umsetzung des Reformelementes „Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ (Bereich Marketing) überzeugt aufgrund des Innovationsgedankens, dass je weiter entfernt ein Markt liegt, desto grösser das Risiko und die notwendigen Mittel sind, um erfolgreich zu agieren. Eine Bündelung der Kräfte erscheint auch aus heutiger Sicht eine vernünftige Absicht zu sein.

Insbesondere beim Reformelement „Aufgabenteilung“ zeigt sich, dass der Tourismus von den Akteuren eine hohe *Systemintelligenz* erforderte. Eine optimale Ausprägung der Systemintelligenz war dann vorhanden, wenn es ein Touristiker verstand, bei Reformbeginn die Adaption der Top down-Vorlagen geschickt auf die regionalen Begebenheiten herunter zu brechen und den Bottom up-Prozess der Destinationsbildung clever zu initiieren. Weiter gehörte dazu, dass sich der Touristiker als Systemelement im sich neu bildenden Bündner Tourismusmarketingsystem (Stichwort Aufgabenteilung) verstand und mithalf, aktiv im System zu agieren. So stärkte er seine Position, suchte die Kooperation mit anderen TO, um von den Chancen aus den neuen Marketingansätzen (Stichwort Neigungsgruppen-Marketing) zu profitieren. Er gestaltete gemeinsam mit den touristischen Leistungsträgern vor Ort aktiv neue Produkte, verbesserte die Qualität und profitierte von den neuen Vertriebskanälen durch die ePlattform. Und zu guter Letzt durfte er nicht vergessen, sich stets freundlich und zuvorkommend mit den Gästen und den damit verbundenen Entwicklungen auseinander zu setzen. (vgl. Abbildung 3)

Abbildung 3: Ausprägungen der Systemintelligenz



Quelle: Eigene Darstellung

Dieses fiktive Beispiel der geforderten Systemintelligenz zeigt die immensen Herausforderungen, die an die Führungspersonen im Tourismus gestellt wurden. Von dieser umfassenden Systemintelligenz durfte aber in einigen Bereichen nicht immer ausgegangen werden. Die vorhandene Not bezüglich Strukturverbesserung und Effizienzsteigerung führte daher nicht automatisch zu einer hohen Reformbereitschaft.

Vor diesem Hintergrund wird es als zielführend eingeschätzt, wenn die öffentliche Hand Reformbestrebungen initiiert, plant und vorantreibt, um Transaktionskosten zu senken und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Dabei darf nicht vergessen werden, dass der Tourismus als Dienstleistungsbereich ein „People Business“ ist, das auch in einem solch herausfordernden Reformprozess viel Einfühlungsvermögen und gegenseitigen Respekt erfordert.

## 4.2 Teil A: Prämissen

Auf Basis der Gesprächsprotokolle und deren Auswertung sowie Erkenntnissen aus der Dokumentenanalyse werden die nachfolgenden Evaluationsergebnisse zu den drei Auditbereichen formuliert. Ergänzend flossen zudem einige Hintergrundinformationen aus Gesprächen und dem Austausch mit dem Auftraggeber in die Beurteilungen mit ein. Soweit wie möglich wurden die Evaluationsergebnisse auch am Workshop diskutiert und validiert.

### 4.2.1 Ausgangslage

- Der *Ansatz*, mittels *Strukturbereinigung bei TO* wettbewerbsfähiger zu werden, wird rückblickend als äusserst sinnvoll und zielführend eingeschätzt. Die Bündner Tourismusreform nahm sich dieser notwendigen Strukturbereinigung bei den TO an, die aufgrund von Marktversagen nicht selber oder nur langsam in Gang gekommen war.
- Die Reform wird sowohl als *Impulsgeber* wie als *Beschleuniger* angesehen. Entsprechende Anstrengungen zu Zusammenschlüssen von Verkehrsvereinen waren punktuell schon vor der Reform erkennbar. Die gestiegenen Anforderungen des Marktes haben auch bei anderen Verkehrsvereinen den Druck zur Zusammenarbeit erhöht. Dennoch verharrten sie in den kleinen und über 100 Jahre gewachsenen Strukturen. Die erreichte Veränderung bei der Destinationsbildung während der Reformzeit kann als gross bezeichnet werden.
- Die vorgeschlagenen *Kriterien für DMO und ReTO* haben sich primär am nationalen und internationalen Kontext orientiert. Dementsprechend zeigt sich in der Bilanz, dass bis 2013 lediglich eine DMO (Tourismusorganisation Engadin St. Moritz) im Bereich der definierten Kennwerte liegt. Nebst den Bündner Aushängeschildern (wie bspw. Engadin St. Moritz) wird das Erreichen der Werte bei den verschiedenen Kriterien während der Reformzeit von den übrigen DMO und ReTO als eher unrealistisch eingeschätzt. Die Kriterien aber als Zielvorgaben verstanden, waren im Prozess vor Ort hilfreich und wurden vor allem für die Überzeugungsarbeit an der Basis verwendet.
- Im Zuge der Strukturbereinigung 2006 wurde auch die *Aufgabenteilung* beim *Marketing im Bündner Tourismus* zwischen den neu entstehenden TO und GRF überdacht und entsprechend dem Umsetzungskonzept in Angriff genommen. Mit GRF wurde auf der Grundlage einer Neuorientierung eine Leistungsvereinbarung für den kantonalen Grundauftrag (Marktbearbeitung in den Aufbaumärkten sowie Neigungsgruppen-Marketing auch in den Kern- und Stammmärkten) ausgearbeitet. Die DMO sollten sich wie vorgesehen auf die Marktbearbeitung in den Stamm- und Kernmärkten konzentrieren. Die ReTO sollten sich insbesondere auf Aufgaben vor Ort fokussieren und die Marktbearbeitung in den Stammmärkten zusammen mit geeigneten Partnern betreiben. GRF übernahm die Marktbearbeitung von Ländern, die als Aufbaumärkte bezeichnet wurden (Benelux, Grossbritannien, Norddeutschland, Polen, Tschechien). Zusätzlich war angedacht, in Zusammenarbeit mit Bündner Aushängeschildern (bspw. RhB oder Engadin St. Moritz) auch in Zukunftsmärkten aktiv zu werden. Dies hat sich aber in der praktischen Umsetzung kaum ergeben.

- Ergänzend zum Grundauftrag wurde GRF mit dem Management der Regionenmarke *graubünden* und dem Aufbau und der Führung der ePlattform betraut. Das äusserst differenzierte und dadurch auch komplexe *Bündner-Marketingmodell* mit unterschiedlichen Marketingstrategien, Marken und Vertriebskanälen erforderte eine hohe Systemintelligenz und auch die Bereitschaft der Bündner Tourismusakteure. Dieses Modell wird heute immer noch kaum verstanden und bietet daher Anlass zu Kritik gegen innen.

„Die Reform verkörpert eine ambitiöse Haltung mit hohen Zielen der Regierung“.  
(Silvio Schmid)

#### 4.2.2 Projektzielsetzungen

- Die *Ziele* von 2005/2006 werden aus heutiger Sicht als visionär eingeschätzt. Sie orientierten sich weitgehend an den zukünftigen Marktanforderungen. Die Herausforderungen für die touristischen Anbieter waren und sind auch heute noch gross. Als Projektziele mit einer Reformdauer von sechs Jahren verstanden, sind die Ziele aber zu ambitiös. In der internen Kommunikation unter den Touristikern waren die Ziele zielführend und zweckmässig. Ein herausfordernder Prozess konnte damit angestossen werden. Auch die Breite der Zielsetzungen aus dem Umsetzungskonzept wird aus heutiger Sicht für den Reformzeitraum als sehr ambitioniert eingeschätzt. Dennoch waren für jede Region relevante Zielsetzungen drin, welche der Reform zum politischen Durchbruch verhelfen. Einige Zielsetzungen waren sehr konkret formuliert, andere wiederum eher schwammig. Zudem waren die meisten Zielerreichungen abhängig von anderen Akteuren im Bündner Tourismus oder wurden dann sogar durch externe Entwicklungen wie Finanz- und Währungskrisen stark beeinflusst.
- Auf *Prozessziele* wurde bei der Zielsetzung im Umsetzungskonzept beinahe komplett verzichtet. Im Grossen und Ganzen verdichtet sich die Wahrnehmung der Reformziele zu den drei fokussierten Zielen „Strukturbereinigung“, „Finanzierung“ sowie „Branding“ (Markeneinsatz und Marke *graubünden*).

#### 4.2.3 Schwerpunktsetzung

- Die zu Reformbeginn festgelegte *Schwerpunktsetzung* auf die Strukturbereinigung wird auch rückblickend als sinnvoll und richtig eingeschätzt. Den regionalen Unterschieden wurde bei der zeitlichen Planung (gemäss Umsetzungskonzept, S. IV) kaum Aufmerksamkeit geschenkt, umso mehr aber bei der Umsetzung. Der anfangs einheitlich kommunizierte Projektplan mit Meilensteinen für alle (März 2007: Absichtserklärung und Projektleitung; September 2007: Einreichung Businessplan) erfuhr in den verschiedenen Tourismusregionen eine individuelle Anpassung und erstreckte sich in gewissen Tourismusregionen bis 2012.
- Der Mix der *flankierenden Massnahmen* wird in der Summe als zu umfassend betrachtet. Es scheint, dass sich die verschiedenen Stakeholder bei diesen flankierenden Massnahmen unterschiedlich engagierten. Der gewählte Ablauf mit

dem (bis auf das Qualitätsprogramm) gleichzeitigen Start aller flankierenden Massnahmen zeigt den grossen Gestaltungswillen zu Beginn der Reform. Dass gerade das QPGR als verbindende und gegen innen gerichtete Massnahme erst kurz gegen Ende der Reformzeit angepackt werden konnte, war rückblickend ungeschickt.

*„Kulturelle und mentale Unterschiede sind in einem Reformprozess nicht zu unterschätzen.“*

*(Ariane Ehrat)*

#### 4.2.4 Anreize der Reform

- Die *Schaffung von Anreizen* beinhaltet vielschichtige Aspekte. Einerseits ist festzustellen, dass der Markt einen grösser werdenden Druck auf die TO verübte. Auf Grund eines Marktversagens (vgl. Kap. 4.1) fand aber eine geringe Reaktion der touristischen Akteure statt. Andererseits führte der Marktdruck bei einigen, vor allem grösseren TO, dennoch zu einem selbstständigen Start des Destinationsbildungsprozesses. Die kleineren TO spürten den Handlungsbedarf, fanden jedoch kaum die Kraft resp. die Möglichkeit zur Veränderung. Daher wird die Reform bei den weniger entwickelten TO als Impulsgeber und bei den weiter entwickelten TO eher als Beschleuniger eingeschätzt. Die zusätzlichen finanziellen Mittel ermöglichten bei allen TO das Tempo des Transformationsprozesses zu erhöhen. Dies führte aber auch zu höheren Erwartungen von Seiten Regierung und Grosser Rat, die vor Ort nur schwer erfüllt werden konnten.
- In der Kommunikation (Umsetzungskonzept 2006, S. 34) wurde für die Destinationsbildung die *Einmalprämie* als *Anreiz* dargestellt. Trotzdem war ein zweistufiges Vorgehen bei der Beantragung, nämlich Businessplanentwurf und Antrag für die Transformationskosten, von Beginn an vorgesehen und offengelegt. Im Arbeitsprozess wurde aber die Erfüllung von Meilensteinen aus dem Businessplan der Destinationsbildung, welcher auch weitere Elemente der Reform (Aufgabenteilung; Branding; BSC; oder Vorarbeiten ePlattform) beinhaltete, als *weitere Auflagen* in der Verfügung integriert. Damit wurde eine Steuerung der Prozesse vor Ort angestrebt. Ein weiteres Steuerungs- resp. Anreizsystem war die Etappierung der Auszahlung der Transformationskosten mit der Erfüllung der Auflagen aus der Verfügung.
- Der *Anreizmix* bediente die verschiedenen Player unterschiedlich. Als *ausschlaggebender Anreiz* gelten die finanziellen Mittel. Für die Verantwortlichen vor Ort stellte aber oftmals auch das gebotene Wissen und für die Lokalpolitik und die Bevölkerung das Engagement der Regierung einen Anreiz dar.
- Der *Einsatz der Mittel* wird im Grossen und Ganzen weitgehend als zielführend eingeschätzt. Er erlaubte, einige grosse Entwicklungsschritte bei der Destinationsbildung in kurzer Zeit vorzunehmen. Bei einigen flankierenden Massnahmen (ePlattform; Neuausrichtung GRF; Branding; BSC) sind aber Lernschlaufen und Reformabnützung zu erkennen, die die Effektivität des Mitteleinsatzes trüben.

- Die *Vorgaben zur Organisation und Führung vor Ort* werden als sehr konkret und mit einer klaren Vorstellung des AWT beurteilt. Insbesondere zur Lancierung und zur Durchführung der Reform boten sie den verantwortlichen Personen in den Diskussionen (gegen innen) hilfreiche Unterstützung.
- Der *Mix aus Top down-Vorgaben und Bottom up-Umsetzung* wird aus einer heutigen Sicht als umfassend aber auch als notwendig eingeschätzt. Ohne die Top down-Vorgaben wäre Graubünden bei der Destinationsbildung wohl heute kaum soweit. Durch die pragmatische Handhabung der Vorgaben (vor allem für die weniger entwickelten Tourismusregionen) wurden auch regionalspezifische Ausgangslagen mitberücksichtigt, welche weitgehend differenzierte Bottom up-Prozesse ermöglichten, die jedoch mit politischem Druck vorangetrieben wurden.
- Das kritischste Element bei der Destinationsbildung lag beim angedachten Zeitplan. In einigen Regionen führte dieser zu einer Überforderung, so dass der Prozess verschleppt oder nur zögerlich gestartet wurde. Die Projektleitung übte sich aber rückblickend mit viel Geduld, was von den DMO und ReTO auch so gewürdigt wird.

*„Der Prozess konnte dank der finanziellen Unterstützung beschleunigt werden“.*

*(Reto Bransch)*



#### 4.2.5 Zwischenfazit zu den Prämissen

- Der wachsende Druck auf die vielen kleinstrukturierten TO und das daraus resultierende Marktversagen legitimieren auch aus heutiger Sicht die Schwerpunktsetzung der Reform auf die Strukturbereinigung.
- Die Umsetzung wurde durch einen umfassenden Projektplan 2006-2013 mit wichtigen aber äusserst ambitionierten Zielsetzungen in Angriff genommen. Diese hochgesteckte Messlatte wurde aufgrund der Marktentwicklung allseits gefordert. Das führte jedoch zu hohen Erwartungen und zu komplexen Zielen, die in der kurzen Zeit und unter den gegebenen Voraussetzungen nur teilweise erreichbar waren.
- Um einen möglichst effizienten Mitteleinsatz zu erreichen, war es richtig, eine Optimierung der Aufgabenteilung im Bündner Tourismusmarketing als wichtiges Reformziel vorzugeben. Die geforderten Markenstrategien für DMO und ReTO wurden nicht immer verstanden und führten im Verlauf der Zeit zu Missverständnissen im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung. Bei einzelnen Personen machte sich eine gewisse Reformabnützung bemerkbar.
- Die beiden Reformelemente „Tourismusfinanzierung“ und „Professionalisierung der Führung einer Tourismusorganisation mit der BSC“ werden auch aus heutiger Sicht als sinnvoll und richtig eingeschätzt, denn damit konnten Transaktionskosten gesenkt und öffentliche Güter effizienter bereitgestellt werden.
- Aufgrund des hohen Marktdrucks wurde mit Hilfe eines umfassenden Anreiz-Mix bestehend aus finanziellen Mitteln, Know-how sowie dem Engagement von Regierung und Verwaltung zurecht versucht, das gesamte Tourismussystem mit all seinen Stakeholdern und Elementen zu stärken und weiter zu entwickeln.

## 4.3 Teil B: Prozesse

### 4.3.1 Erfahrungen bezüglich Aufbau, Ablauf und Vorgehensweise

- Der *Ablauf der Reform* erschien für die verantwortlichen Touristiker theoretisch verständlich und logisch. Dennoch mussten die fünf Schritte zu einem möglichen Vorgehen für die Bildung einer DMO oder ReTO, wie sie im Umsetzungskonzept (2006, S. 34ff) als Orientierungshilfe umschrieben wurden, für die Bottom up-Prozesse übersetzt und vor allem auf die Begebenheiten vor Ort angepasst werden. Einige DMO oder ReTO bildeten sich nach dem vorgeschlagenen Prozessablauf. Andere mussten Zwischenschritte (bspw. ReTO Viamala Tourismus) oder Lernschleifen (bspw. DMO Tourismus Engadin Scuol Samnaun Val Müstair) einschalten.
- Die *Vorgaben für die Beantragung der Fördermittel* wurden verstanden. Dennoch wurde die Ausarbeitung des Finanzgesuches v.a. für die ReTO zu einer grossen Herausforderung, da jede ReTO selbstständig (ohne Vergleich zu anderen Tourismusregionen) diesen Prozess angehen musste. Zudem gab es kaum Anhaltspunkte über Umfang der gesamten Transformationskosten und der Höhe der zur Verfügung stehenden öffentlichen Beiträge. Der Bezug von Fördermitteln war zu Beginn nur an den Nachweis der inhaltlichen Aspekte (vgl. Umsetzungskonzept, S.35) geknüpft. In den Nachweisgrössen wurde einerseits die deklarierte Destinationsbildung abgebildet, andererseits aber auch noch Aspekte der Aufgabenteilung, der ePlattform und dem Branding. Deshalb war auch die Erfüllung der Einreichung eines kompletten Businessplans wohl kaum in einem Anlauf zu schaffen. Die Etappierung der Auszahlung war mit der Erfüllung von Auflagen bewusst so vorgesehen. Aus einer gewissen Hilflosigkeit der Tourismusakteure heraus und auch um einen gemeinsamen Lernprozess zu ermöglichen, wurde nach einer Anfangsphase eine Vorlage zur Erarbeitung eines Businessplans durch das AWT erstellt, welche als Orientierungshilfe angedacht war. Später entstand daraus seitens DMO/ReTO der Vorwurf, dass die Vorlage zu standardisiert sei.  
Der administrative Aufwand für den Bezug der Fördermittel (Antrag und Berichterstattung) wird vor dem Hintergrund der anspruchsvollen Bottom up-Prozesse rückblickend teilweise als gross eingestuft und vereinzelt auch als Zeichen von mangelndem Vertrauen interpretiert. In Verbindung mit einer gewissen Reformskepsis oder –angst der touristischen Basis entstanden aufgrund der administrativen Abläufe Reibungsflächen, die zu einer Reformabnützung der beteiligten Personen und Stellen führten. In Zusammenhang mit der flankierenden Massnahme BSC und motiviert durch das angestrebte Benchmarking unter den TO (vgl. Umsetzungskonzept, S. 49) entstand der Eindruck eines Controllings durch den Kanton, obwohl mit dem Instrument eine Professionalisierung der TO angedacht war.
- Die *erarbeiteten Vorlagen* wurden nur von einem kleinen Kreis der involvierten Personen angewendet. Erst die Umsetzung aus den Vorlagen betraf einen weitaus grösseren Kreis. Für die neu gebildeten DMO (bspw. Tourismus Engadin Scuol Samnaun Val Müstair) waren die Vorlagen insbesondere in der Pilotphase hilfreich. Bei den ReTO war nur der Businessplan Pflicht. Die BSC war freiwillig, jedoch fehlte oft die Zeit zur Erarbeitung, obwohl es auch für die ReTO nutzenstiftend gewesen wäre. Dem Businessplan für ReTO wird unter den Vorlagen die grösste Impulskraft zugeordnet, da die DMO oftmals schon mit einer Art „Businessplan“ ge-

arbeitet hatte oder sich dessen Notwendigkeit bewusst war. Die Formulierung der Businesspläne benötigte jedoch zunächst eine strategische Diskussion (vgl. Schritt 2 Umsetzungskonzept, S. 34), bei der von Seiten Projektleitung kaum Unterstützung in Papierform geboten werden konnte. Die Stakeholder vor Ort mussten im Grundsatz den Bildungsprozess selber beschreiten. Die Projektleitung unterstützte den DMO-Bildungsprozess vor Ort in Form von Vorträgen, Workshops, Diskussionsrunden und Vermittlung von Beraterleistungen. Dabei wurden die Amtsressourcen zu Beginn sorgfältig für gewichtige oder sich klar formierende Tourismusregionen eingesetzt.

*„Während der Reform bestand die Gefahr einer Rollenabnützung der Player“.*  
(Gaudenz Thoma)

#### 4.3.2 Organisation und Durchführung der Reform

- Die *Projektorganisation mit der Projektleitung AWT* und dem *Auftraggeber Regierung* wird rückblickend als sinnvoll und zielführend eingeschätzt. Die Themenführerschaft wird dem Kanton zugedacht und in gewisser Weise von der Basis auch von ihm gefordert. Durch die eingesetzte Expertengruppe wurde eine Partizipationsmöglichkeit der TO geschaffen. Der breite Einbezug der Wissenschaft bei der Konzeption 2005/2006 wird auch heute noch als notwendig betrachtet. Die Reform bekam dadurch eine wissenschaftliche Basis, welche die Projektleitung in ihrem Vorhaben bestätigte, die Umsetzungsorientierung aber beeinträchtigte. Der Einbezug der involvierten Berater in die Expertengruppe erscheint richtig, da sie auch bei verschiedenen Umsetzungsprozessen vor Ort oftmals die fachliche Begleitung während der Reformzeit übernahmen. Der Projektfortschritt wurde mittels eines Projekt-Monitoring-Instruments in Anlehnung an die BSC dokumentiert und jährlich auf der Basis einer Umfrage bei den DMO und ReTO gemessen und beurteilt. Die konsequente Durchführung eines solchen Veränderungs- bzw. Reformprozesses durch eine Amtsstelle ist bemerkenswert, wurde aber von den involvierten Akteuren nicht immer akzeptiert.
- Der *politische Mut und die Initiative der Regierung* sind zu würdigen und werden auch aus einer Innensicht geschätzt. Die aktive *Rolle des AWT* bei der Lancierung und Konzeption wird auf Grund des Arguments der sinkenden Transaktionskosten weiterhin unterstützt. Dennoch ist die aktive Rolle bei der konkreten Umsetzung kritisch zu hinterfragen. Dem AWT wird ein fachlich exzellenter Beitrag attestiert. Aber die Konzentration auf verschiedene Rollen (Auftraggeber und gleichzeitig Auftragnehmer) unterstützte die Zusammenarbeit mit der touristischen Basis nicht immer und führte teilweise gar zu gegenseitiger Reformabnützung. Das Eingreifen einer Amtsstelle und die Verwendung von öffentlichen Mitteln erfordern ein klares und stringentes Vorgehen. Mit den allgemeinen Rahmenbedingungen der Reform (Umsetzungskonzept) wurde dieses Vorgehen Top down sichergestellt und war sinnvoll. In den konkreten Umsetzungsprozessen der Top down-Vorgaben entstanden dann aber immer wieder Reibungsflächen, die zu Unmut auf beiden Seiten (TO und AWT) führten. Trotz der klaren Vorgaben war es der Projektleitung wichtig, genügend Spielraum für kreative und innovative Lösungen bei der Destinationsbildung

Bottom up zu ermöglichen, was von den Akteuren vor Ort nicht immer so verstanden wurde.

#### 4.3.3 Umsetzung der Reform mit Massnahmen

- Der *Mitteleinsatz* bei der Destinationsbildung wird aus einer Innensicht als zielführend eingeschätzt. Mit der Reform als Rückenwind wurden Möglichkeiten geschaffen, die Marktherausforderungen schneller und effizienter zu meistern. Beim zweiten Reformelement, der Aufgabenteilung, welche bei einer Strukturreform von zentraler Bedeutung ist, scheint der Mitteleinsatz im Vergleich zur Destinationsbildung weniger effizient und effektiv erfolgt zu sein. Die Erarbeitung und Umsetzung der neuen Aufgabenteilung benötigte etliche Ressourcen, Diskussionen, viel Zeit und die nötige Reformbereitschaft. Zusätzlich litt die Effektivität auch darunter, dass die Auszahlung für die Umsetzung der neuen Aufgabenteilung in den Transformationskosten der Destinationsbildung sinnvollerweise integriert war.
- Innerhalb der verschiedenen flankierenden Massnahmen, die gesamthaft eine geringere Relevanz hatten, wird der Mitteleinsatz differenziert beurteilt:
  - Die angestrebte *Aufgabenreform* und damit verbunden das *Branding* (Markenstrategien der Destinationen), die Regionenmarke *graubünden* und die *Neuausrichtung von GRF* entpuppten sich im Verlaufe des Reformprozesses in der konkreten Umsetzung durch die involvierten Partner als Konfliktherd. Je nach Meinung der Tourismusakteure zur Markenverwendung und der Zielmärkte wird daher das Branding als Erfolgsfaktor oder als Konfliktpunkt der Reform eingeschätzt.
  - Der *Prozess zum TAG* wird als wichtig erachtet, sind doch neue überkommunale Tourismusstrukturen geschaffen worden, die es auch zu finanzieren gab. Die Konsequenzen der TAG-Ablehnung bestärken die Wichtigkeit des TAG-Prozesses. Es bestehen heute mehrere instabile TO, was entsprechend Enttäuschung aufgrund des langen Erarbeitungsprozesses hervorruft. Deshalb fällt die Betrachtung des Mitteleinsatzes in diesem Bereich zwangsläufig kritisch aus.
  - Die Einführung von *BSC* bei den DMO und GRF kann unterschiedlich beurteilt werden. Einerseits wird ihr der potenzielle Nutzen als Führungs- und Controllinginstrument eigens für die TO attestiert. Andererseits belastete der aufwändige Erstellungsprozess die verantwortlichen Personen zusätzlich, in einer Zeit, in der bereits viele Veränderungen anstanden. Dies hat aber mehr mit dem Ablauf der gesamten Reform zu tun als mit den einzelnen Elementen. Zusätzlich kamen im Erarbeitungsprozess Bedenken bezüglich der Weiterverwendung der einzelnen Ergebnisse aus den BSC der DMO auf. Die angedachte Zusammenführung der einzelnen BSC der DMO zur „BSC Kanton“ (Umsetzungskonzept, S. 49) wurde daher dann auch im Projektverlauf wieder sistiert. Das angestrebte Synergiepotenzial der Standardisierung des Monitoring-Instruments wurde damit nicht weiter ausgeschöpft.
  - Die *ePlattform* wird als vorausschauend eingeschätzt. Die Entwicklungen auf dem Markt bestätigen die Wichtigkeit dieser flankierenden Massnahme. Der erarbeitete Vorsprung bei der Schnittstelle zu neuen Vertriebskanälen schwindet

aber heute fortlaufend durch rasche Marktentwicklungen, so dass rückblickend im Verhältnis (zu) viele Mittel in diese Massnahme flossen.

- Die *Kompetenzstelle NKTGR* wird von den Tourismusakteuren begrüsst. Diejenigen, die aktiv mit der Kompetenzstelle zusammen gearbeitet haben, sehen sie als hilfreiche Institution und als „Stimme der Kleinen“. Die anderen nehmen sie als willkommene Möglichkeit wahr, die jedoch wenig genutzt wird. Der Mitteleinsatz kann als zielführend eingeschätzt werden (weitere Ausführungen zu NKTGR vgl. Kap. 5.1).
- Das *Qualitätsprogramm Graubünden* ist als jüngste flankierende Massnahme bei den Akteuren unterschiedlich bekannt. Durch die vielen möglichen Quick Wins der Massnahme wird der Mitteleinsatz in der kurzen Umsetzungszeit als zielführend eingeschätzt. Da Qualität als integrierender Bestandteil auch bspw. die weiterentwickelten Destinationen interessiert, ist es unglücklich, dass diese Massnahme als einzige aufgrund mangelnder personeller Ressourcen so spät gestartet werden konnte (weitere Ausführungen zum QPGR vgl. Kap. 5.2).

„Marketing im Tourismus ist eine Selbstverwirklichungsübung“.

(Gaudenz Thoma)

#### 4.3.4 Akzeptanz der Reform

- Die *Einbindung der Touristiker* und die Kommunikation mit ihnen wird als ausreichend eingeschätzt. Wie weit die Kommunikations- und Diskussionsebene immer die richtige Flughöhe innehatte, ist aber schwer zu beurteilen. Die Reform erreichte bei den in den Destinationsbildungsprozessen involvierten Touristikern eine unterschiedlich hohe Akzeptanz. Dies kann aber auch eng in Zusammenhang mit der Reformbereitschaft stehen. Defizite werden beim Einbezug weiterer touristischer Leistungsträger (bspw. Bergbahnen) geortet. Die Reform wurde von der Projektleitung klar auf Stufe TO angesiedelt, obwohl sie indirekt auch die anderen touristischen Leistungsträger betraf. Da schon auf Stufe Leistungsträger die Gesamtbestrebungen der Reform kaum verstanden wurden, erstaunt auch die geringe Unterstützung der Bevölkerung gegenüber der Reform wenig. Gepaart mit einer gewissen Skepsis zeigte sich dies dann auch in Abstimmungsergebnissen (TAG, Olympische Winterspiele Graubünden). Somit gelangen die Kommunikationsprozesse während der Reform nicht immer, obwohl eine Kommunikationsstrategie der Projektleitung vorhanden war.

„Die Reform war partizipativ genug“.

(Stefan Forster)

#### 4.3.5 Zwischenfazit zu den Prozessen

- Im Bewusstsein der Besonderheiten des Tourismus werden der politische Wille der Regierung und der Mut, eine Struktur- und Aufgabenreform mit viel Engagement voran zu treiben, allseits gewürdigt.
- Die Destinationsbildung und die Aufgabenteilung als die beiden Kernelemente der Reform benötigten etliche Ressourcen. Insbesondere bei der Destinationsbildung war der Druck von Seiten der kantonalen Politik hoch und führte vereinzelt zu einem Gegendruck aus Tourismusregionen. Die Effektivität des Mitteleinsatzes ist bei der Destinationsbildung höher als bei der Aufgabenteilung.
- In der Kommunikation der Reform fokussierte man auf die Touristiker im Kanton. Die Kommunikation mit den Leistungsträgern und der Bevölkerung erfolgte weitgehend durch die lokalen TO. Das führte dazu, dass die Bevölkerung und teilweise auch die touristischen Leistungsträger bei den Reformvorhaben zu wenig eingebunden waren.
- Die Orientierungshilfe zum möglichen Ablauf des Destinationsbildungsprozesses setzte Personen mit einer hohen Systemintelligenz an der Basis voraus, die imstande waren, das Reformvorhaben herunter zu brechen und an die regionalen Verhältnisse anzupassen. Eine wenig ausgeprägte Systemintelligenz war oft Ursache von verzögerten Reformfortschritten und trägen Umsetzungsprozessen.
- Die Themenführerschaft zur Konzeptionierung und Lancierung der Struktur- und Aufgabenreform lag sinnvollerweise beim AWT. Wie stark eine Amtsstelle an der Umsetzung vor Ort mitwirken kann und soll, bleibt insbesondere im Hinblick auf ihre Rolle bei der Ausschüttung der Fördergelder zu klären. Eine gewisse Reformabnützung war die Folge, die wohl auch in Zukunft spürbar sein wird.
- Als inhaltlichen Konfliktherd im Umsetzungsprozess stellte sich die angestrebte Aufgabenteilung im Marketing inklusive der dazugehörenden flankierenden Massnahmen heraus. Dass die Mittel zur Umsetzung der neuen Aufgabenteilung im Rahmen des Antrages zur Destinationsbildung gesprochen wurden, akzentuierte die Situation.
- Die Finanzierung der neu geschaffenen überkommunalen Strukturen wurde im Verlaufe der Reform zu einem Kernthema. Das TAG wurde zu einem Schlüsselprojekt. Infolge dessen Ablehnung an der Urne müssen die Strukturen mehrerer TO heute als instabil bezeichnet werden. Die Konsequenzen der TAG-Ablehnung bestärken die Wichtigkeit des TAG-Prozesses.
- Mit dem Beginn der Reform wurden mit Ausnahme des QPGR alle (flankierenden) Massnahmen mehr oder weniger gleichzeitig gestartet. Die Touristiker waren ge- und teilweise überfordert, standen sie doch sowohl für den Destinationsbildungsprozess, als auch bei der Stärkung des gesamten Tourismussystems Graubünden in der Pflicht.

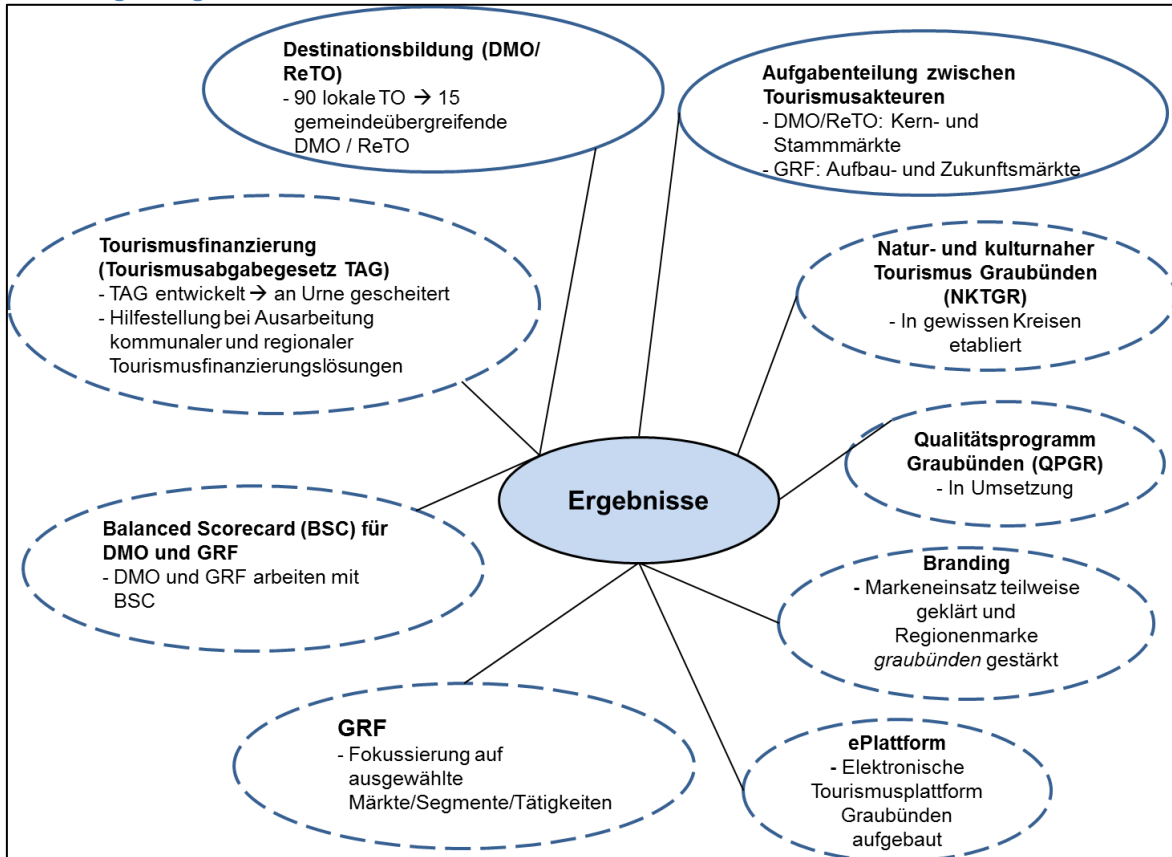


## 4.4 Teil C: Ergebnisse

### 4.4.1 Ergebnisse aus der Reform

Als Ergebnisse der Reform können folgende *Umsetzungen* aufgeführt werden:

Abbildung 4: Ergebnisse der Reform



Quelle: Eigene Darstellung

- Rückblickend hat der *Umfang der Umsetzungen* zu Erstaunen geführt, da durch eine punktuelle aktive Beteiligung die Gesamtsicht etwas verloren ging.
- Die Ergebnisse zeigen, dass mit der Tourismusreform nicht nur Strukturen und Aufgaben überarbeitet wurden, sondern auch mit anderen Massnahmen, die direkter einen Gästenutzen stiften sollten, an der Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus gearbeitet wurde.

*„Es besteht eine gewisse Gefahr, dass die Bevölkerung die Reform auf das Hauptziel ‚Finanzierung und Strukturbereinigung‘ reduzierte“.*

*(Yvonne Brigger-Vogel)*

- Die relevanten *Projektunterlagen*, wie bspw. der Prüfungsbericht zu den Businessplänen oder die Arbeitshilfe für die DMO und ReTO, wurden im Rahmen der

Evaluation in die Bereiche „Analyse“, „Kommunikation“, „Umsetzung“ und „Controlling“ eingeordnet (Mehrfachzuordnungen sind möglich). In jedem der vier Bereiche entstanden während der Reformzeit mehrere relevante Dokumente, die teilweise auch nur als interne Dokumente Verwendung fanden. Die Dokumente behandelten primär die strategische Ebene zur Umsetzung und weniger den konkreten Umsetzungsprozess vor Ort.

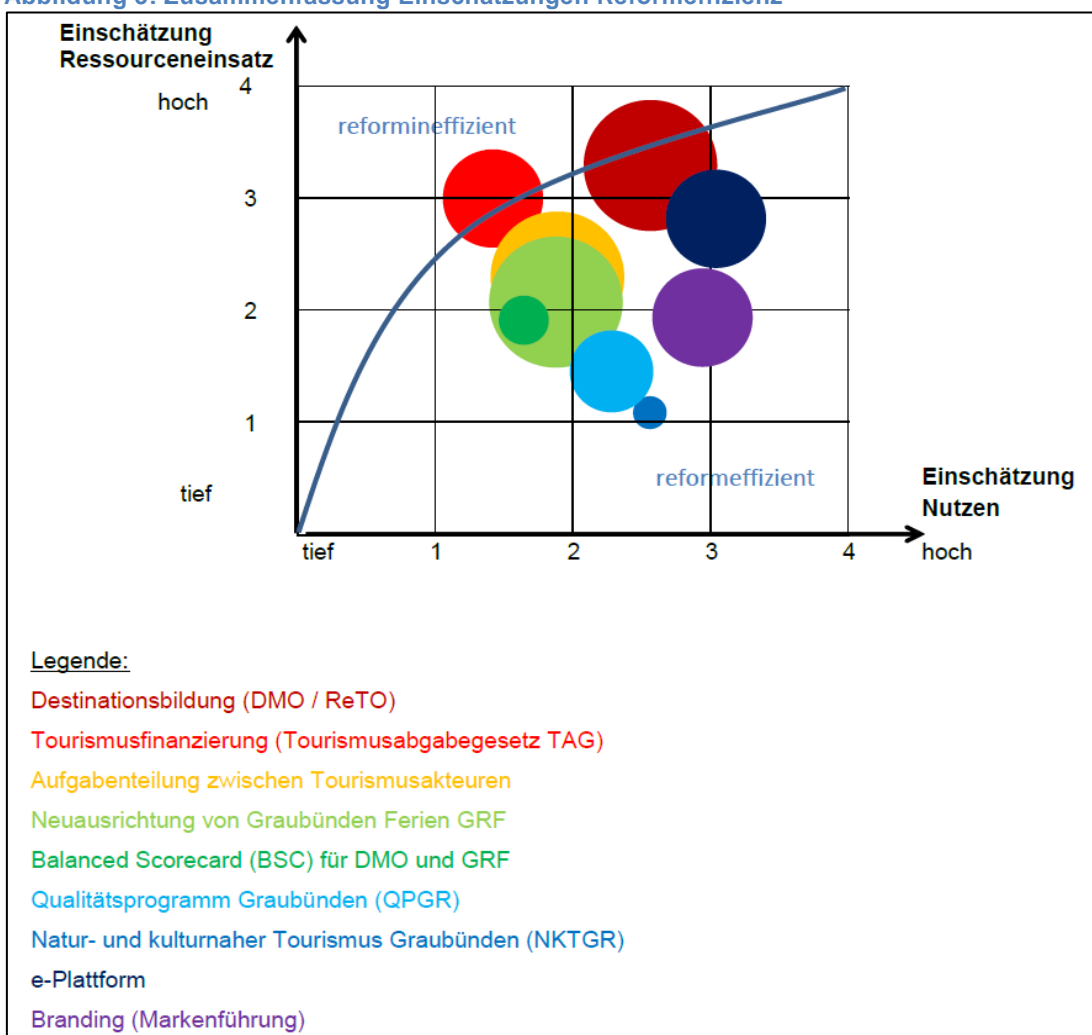
- Der Grossteil der *Projektunterlagen* beinhaltet Konzepte, Analysen- und Kommunikationsdokumente, die aus Effizienzüberlegungen sinnvollerweise kantonale erarbeitet und den einzelnen Tourismusregionen und TO zur Verfügung gestellt wurden. Es entstanden Arbeitshilfen in Papierform für die Umsetzung vor Ort, um den Wissenstransfer sicher zu stellen. Dennoch hatten sie eher einen strategischen oder dokumentativen Charakter und beinhalteten weniger Leitlinien zur Bottom up-Initiierung des Prozesses. Schliesslich benötigte die Reform einige systemintelligente und clevere Persönlichkeiten vor Ort, denen den Spagat zwischen den Top down-Vorgaben und Konzepten und den anspruchsvollen Bottom up-Prozessen gekonnt gelang. Die Projektleitung unterstützte die regionalen Prozesse durch persönliche Besuche vor Ort.
- Einige Schritte zu einer optimaleren *Zusammenarbeit im Marketing* konnten während der Reform erreicht werden. Gewisse Teile der vorgesehenen Aufgabenteilung (bspw. ReTO) entstanden wie geplant erst im Verlauf der Reform. Während des Transformationsprozesses gab es demnach Lücken in der Marktbearbeitung bspw. in gewissen Zielmärkten. Trotz einiger Verbesserungsschritte ist die Realisierung der anvisierten Aufgabenteilung im Marketing bis heute nicht vollständig umgesetzt.
- Die *Umsetzung der Destinationsbildung* ist auf Kurs. Die längerfristige Sicherung der entstandenen Reformergebnisse in der Destinationsbildung benötigt auch in Zukunft viel Aufmerksamkeit, um die Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus weiter zu verbessern.
- Um den Projektfortschritt während der Reformzeit zu beurteilen, wendete das AWT ein eigens von den Reformzielsetzungen abgeleitetes *Projekt-Monitoring-Instrument* auf die Umsetzungen der Bündner Tourismusreform an. Dabei wird auch ersichtlich, dass nicht alle Zielsetzungen aus dem Umsetzungskonzept (S. 3) konkret genug waren, um sie zu operationalisieren. Von 44 Kennwerten, die sowohl einige Ergebnisse wie teils Wirkungen der Bündner Reform widerspiegeln, wurden Ende 2012 25 Kennwerte mit einem hohen Zielerreichungsgrad (grösser 90%), 9 Kennwerte mit einem Zielerreichungsgrad von über 70% und 9 Kennwerte von unter 70% eingeschätzt. Ein tiefer Zielerreichungsgrad ist in den Bereichen „Graubünden als eine führende Tourismusregion“, „Ganzjahresauslastung“, „Wahrnehmung Marke *graubünden*“, „Aufgabenteilung“ und „Tourismusfinanzierung“ erkennbar.
- Strategisch richtig starteten *Vorarbeiten* für eine nächste Periode (Tourismusprogramm Graubünden 2014–2021) während der noch laufenden Umsetzung der Reform. Dennoch hat dieses Vorgehen zeitweise zu Verwirrung und da und dort auch zu Überforderung der Akteure geführt.



#### 4.4.2 Reformeffizienz

Für die nachfolgenden neun Reformelemente wurde versucht, deren *Reformeffizienz* zu diskutieren und qualitativ einzuschätzen. Als *Reformeffizienz* wird das Verhältnis der Einschätzung vom finanziellen und personellen Ressourceneinsatz von Kanton und Tourismusregionen zum Gesamtnutzen bezeichnet. Die Einschätzungen sind qualitativer Art. Die relative Relevanz innerhalb der Reform wird mit der Grösse des Kreises zum Ausdruck gebracht. Mit der Annahme von abnehmenden Grenzerträgen beim Mitteleinsatz wird eine nach aussen gekrümmte (konkave) Kurve zur Abgrenzung von Reformeffizienz zu Reformineffizienz verwendet.

Abbildung 5: Zusammenfassung Einschätzungen Reformeffizienz



Quelle: Eigene Darstellung

- Eines der beiden Kernelemente der Reform, die *Destinationsbildung*, wird mehrheitlich mit grossem Nutzen und auch grossem Ressourceneinsatz eingeschätzt. Gesamthaft gesehen liegt dieses Reformelement knapp im reformeffizienten Bereich. Durch sein grosses Gewicht beim Mitteleinsatz prägt es das Ergebnis der

Reform entscheidend mit. Die qualitativen Einschätzungen der verschiedenen Tourismusakteure fallen relativ einheitlich aus.

- Ebenfalls mit einem gefühlt hohen Ressourceneinsatz beansprucht das zweite Reformelement, die *Tourismusfinanzierung*, im Vergleich zur Destinationsbildung einen viel kleineren Anteil am Reformbudget. Die nicht-monetär ausdrückbaren Kosten in Form vom Engagement oder unentgeltlicher Personalzeit überwiegen bei diesem Reformelement die wahren realen Kosten aus dem Reformbudget. Durch das am Schluss negative Abstimmungsergebnis erfährt das TAG den tiefsten Nutzen aller Elemente, obwohl es in der Reform eine massgebliche Relevanz besass. Somit werden die Bestrebungen bei der Tourismusfinanzierung aus einer momentanen Sicht als reformineffizient eingeschätzt, wobei hier die differenzierteste Meinung zum Nutzen vorherrscht. Dem Reformelement wird trotz dem Volksnein ein nicht zu unterschätzender längerfristiger Nutzen aus den geleisteten Vorarbeiten zugesprochen.
- Als reformeffizient werden sowohl das *QPGR* und der *NKTGR* eingeschätzt. Kennzeichnend dabei ist vor allem der vergleichsweise tiefe Ressourceneinsatz, welcher einem relativ hohen Nutzen gegenübersteht, jedoch mit einer geringeren Relevanz in der Reform. Dabei zeigt sich vor allem beim etablierten Element NKTGR eine klare Einschätzung eines reformeffizienten Prozesses. Das noch junge QPGR wird mit differenzierteren Meinungen ebenfalls als reformeffizient eingeschätzt.
- Im mittleren Bereich der Reformeffizienz liegen die beiden als sehr relevant eingeschätzten Reformelemente „Aufgabenteilung“ und „Neuausrichtung GRF“. Auch die „ePlattform“ und das „Branding“ als relevant eingeschätzte Reformelemente liegen in diesem Bereich der Reformeffizienz, doch benötigten sie einen höheren Input und bewirkten einen mittleren bis hohen Nutzen. Kennzeichnend sind aber die real hohen Kosten bei der „ePlattform“. Im mittleren Bereich der Reformeffizienz liegt die etwas weniger relevant eingeschätzte flankierende Massnahme BSC. Allen fünf Reformelementen ist eigen, dass sie einen mittleren Ressourceneinsatz benötigten und einen mittleren Nutzen stifteten. Das heterogenste Meinungsbild zeigt sich bei der „Aufgabenteilung“ inkl. dem „Branding“, die einheitlichste Meinung bei der BSC.

#### 4.4.3 Übernahme reformbezogener Ergebnisse in betriebliche Strategien

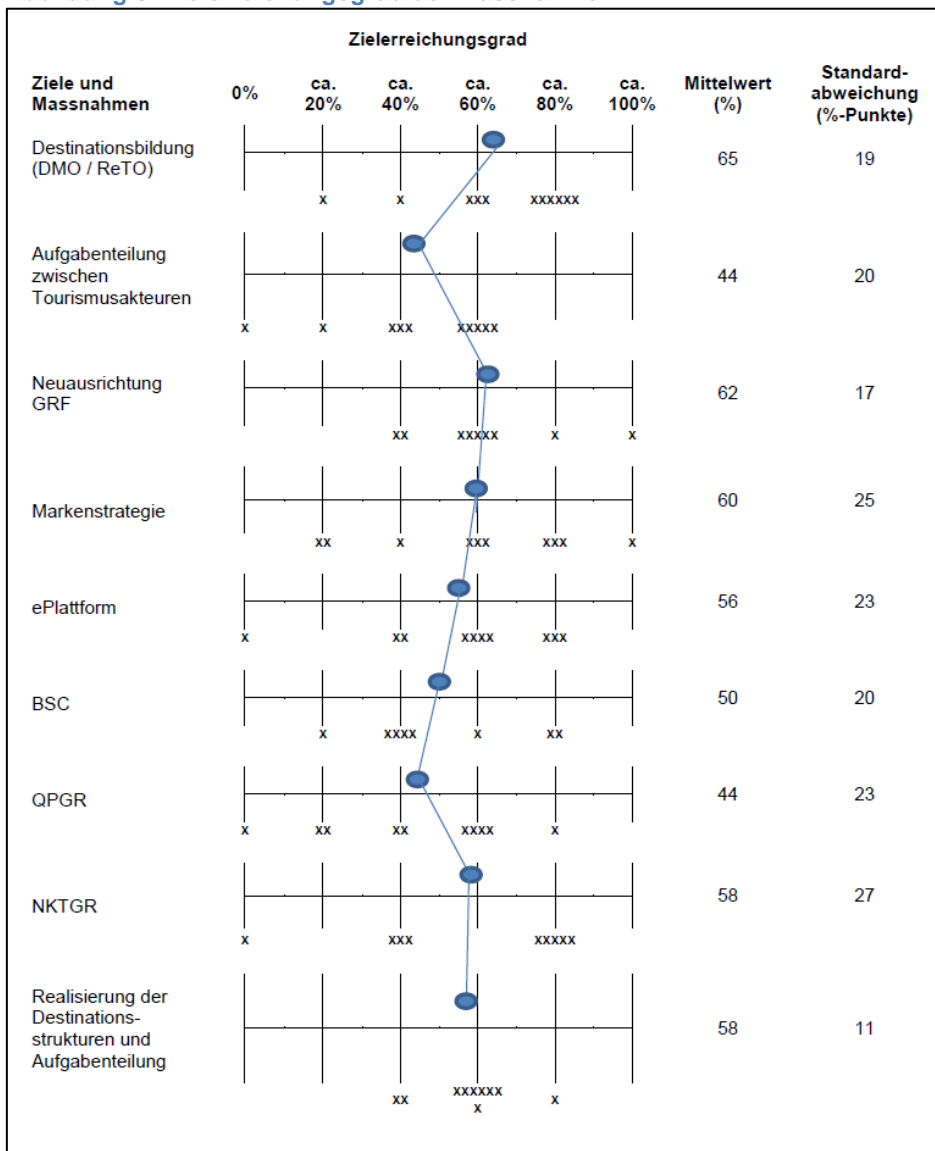
- Die Übernahme von *reformbezogenen Ergebnissen in betriebliche Strategien* zeigt sich anhand unterschiedlicher Ansätze bei den DMO und ReTO sowie bei GRF. Obwohl als Wirkung einer Tourismusreform eine Verbesserung von Rahmenbedingungen resultieren sollte, enthalten die betrieblichen Strategien der touristischen Leistungsträger noch kaum reformbezogene Ergebnisse.

„Bei der TAG-Abstimmung konnten wir dem Stimmbürger offensichtlich nicht klar-machen, dass der grösste Teil bereits jetzt finanziert wird und es lediglich um eine gerechtere Verteilung der Lasten ging.“  
(Andreas Züllig)

#### 4.4.4 Zielerreichungsgrad der Massnahmen

Der *Zielerreichungsgrad* bei den zentralsten Reformelementen wurde qualitativ eingeschätzt. Das Element der Tourismusfinanzierung wurde bewusst weggelassen, da mit dem Abstimmungs-Nein die Zielerreichung einer kantonal geregelten Tourismusfinanzierung kurzfristig auf 0% gefallen ist. Zusätzlich wurde als letztes Element die Realisierung der geplanten Destinationsstrukturen und Aufgabenteilungen aufgenommen, um den Zielerreichungsgrad in der Praxis abzubilden.

Abbildung 6: Zielerreichungsgrad der Massnahmen



Quelle: Eigene Darstellung

- Die *höchste Zielerreichung* (grösster Mittelwert) wird bei der Destinationsbildung, sowie den beiden flankierenden Massnahmen „Neuausrichtung von GRF“ „Branding“ (Markenstrategie) geortet. Obwohl es weiterhin einige instabile TO gibt

und nicht alle Dissonanzen bezüglich der Ausrichtung von GRF in der Markenführung ausgeräumt werden konnten, weisen sowohl das Kernelement der Reform wie auch die flankierenden Massnahmen die grösste Zielerreichung auf. Mit rund 60% Zielerreichung werden aber auch in Zukunft noch weitere Entwicklungsschritte auf Graubünden zukommen. Insgesamt können sich die Reformfolge auch im interkantonalen Vergleich sehen lassen.

- Die geringsten Zielerreichungen (kleinste Mittelwerte) entfallen nach Einschätzungen der Befragten auf das QPGR, die „Aufgabenteilung zwischen den Tourismusakteuren im Marketing“ und die BSC. Bezüglich „Aufgabenteilung“, hier vor allem als Übernahme der zugeordneten Aufgaben der DMO und ReTO verstanden, besteht weiterhin Verbesserungspotenzial. Durch die kurze Umsetzungsphase beinhaltet das QPGR auch in Zukunft noch Verbesserungspotenzial. Bei der BSC sind einige Professionalisierungsschritte bei den DMO und GRF erkennbar. Die Ausweitung auf die ReTO und eine Zusammenführung zu einer „BSC Kanton“ wie im Umsetzungskonzept angedacht, haben Potenzial.
- Die einheitlichste Meinung (kleinste Streuung) findet sich bei der „Destinationsbildung“, bei der „Neuausrichtung von GRF“ und der „Realisierung der Destinationsstrukturen“ und „Aufgabenteilung im Marketing“.
- Die differenzierteste Meinung (grösste Streuung) zeigt sich beim NKTGR, beim QPGR, beim „Branding“ und der „ePlattform“.

#### 4.4.5 Ausstrahlung der Reform

- Die Reform verfügt über eine markante *Ausstrahlung* auf Grund des umfassenden und stark Top down initiierten Ansatzes. Aufbau und Ablauf des Reformvorhabens können zum Teil auf andere Kantone übertragen werden. Vor allem die Erfahrungen und Erkenntnisse aus den Prämissen und Prozessen erscheinen für die Wirtschaftspolitik anderer Tourismuskantone wertvoll zu sein. In einer Innensicht verfügt die Reform über eine verhaltene Ausstrahlungskraft gepaart mit dem Stolz der Tourismusakteure, dass der Kanton Graubünden diese Reform konzeptioniert und umgesetzt hat. Da die Reform auf mögliche Wettbewerbsvorteile im Tourismus abzielt, würde man verständlicherweise die Reform ungern in einem anderen Kanton kopiert sehen.

#### 4.4.6 Zwischenfazit zu den Ergebnissen

- Die Breite des Spektrums von Umsetzungen aus der siebenjährigen Reform ist eindrucklich. Die grossen „Pièces de Résistance“ (Destinationsbildung, Aufgabenteilung und Finanzierung) wurden mit anspruchsvollen flankierenden Massnahmen ergänzt. Es wurde jedoch primär an den Strukturen und einer verbesserten Marketingstrategie gearbeitet. Die Produktgestaltung, die ebenfalls zum Marketing gehört und für den Gast entscheidend ist, wurde nicht als eigentliche Reformmassnahme definiert und deshalb weitgehend vernachlässigt.
- Sinnvollerweise wurden im Rahmen der Reform Analysen, Konzepte und Leitfäden soweit wie möglich gemeinsam erarbeitet und für die Umsetzung der Top down-Vorgaben zur Verfügung gestellt. Die Möglichkeiten, in Papierform Unterstützung zu geben oder voneinander zu lernen, waren jedoch eingeschränkt. Das Gelingen des Destinationsbildungsprozesses lag in den Händen einzelner systemintelligenter Persönlichkeiten vor Ort, die zusammen mit der Projektleitung die Orientierungshilfen und Vorgaben übersetzten und adaptierten.
- Das erzielte Ergebnis in der Destinationsbildung ist bemerkenswert. In einem anspruchsvollen Prozess wurden die gewachsenen Destinationsstrukturen in wenigen Jahren restrukturiert. Beinahe flächendeckend haben sich grössere Einheiten gebildet. Das Tempo des Transformationsprozesses wurde sehr hoch gehalten. Die längerfristige Sicherung der geschaffenen Destinationsstrukturen benötigt auch in Zukunft viel Aufmerksamkeit und Unterstützung.
- Die Aufgabenteilung als zweites Kernelement, flankiert von der „Neuorientierung GRF“, sowie dem „Branding (Markenstrategie)“ führte zu einigen Verbesserungen im Marketing. Reibungsverluste blieben aber nicht aus. Entsprechend unterschiedlich wird das diesbezüglich Erreichte beurteilt.
- Durch die am Schluss negative Abstimmung resultierte beim TAG kurzfristig kaum ein positives Ergebnis, obwohl es in der Reform eine massgebliche Relevanz besass. Trotz dem Volksnein werden den geleisteten Vorarbeiten nicht zu unterschätzende längerfristige Auswirkungen zugesprochen.
- Die meisten Ressourcen der Reform wurden – nebst der ePlattform – in die beiden Kernelemente (Destinationsbildung und Aufgabenteilung) investiert. Sie liegen aus unterschiedlichen Gründen knapp im reformeffizienten oder dann bereits im reformineffizienten Bereich (vgl. Abbildung 5). Erfolgsdruck und Reibungsflächen verringerten sowohl die Effizienz als auch die Effektivität. Flankierende Massnahmen mit freiwilliger Beteiligung und kleinerem Mitteleinsatz zeigten sich als reformeffizienter, auch wenn ihre Wirkungen folglich kleiner waren.
- Auch im relativen Vergleich zu den Entwicklungen in anderen Kantonen sind die Fortschritte bezüglich der „Destinationsbildung“, der „Neuausrichtung von GRF“ und dem „Branding“ offensichtlich. In kurzer Zeit wurden grosse Schritte erzielt.
- Der umfassende Top down-Ansatz der Bündner Struktur- und Aufgabenreform hat Modellcharakter und verfügt über eine bemerkenswerte Ausstrahlung. Viele Erfahrungen können auf andere Kantone oder Tourismusgebiete übertragen werden. Die konkreten Bottom up-Prozesse verliefen jedoch Regionen- und Personen abhängig, so dass die Übertragbarkeit eingeschränkt ist.

## 5 Ergebnisse Evaluation flankierende Massnahmen

Nachfolgend werden auf der Basis der jeweiligen drei Interviews und einigen Hintergrundinformationen des Auftraggebers zu den beiden flankierenden Massnahmen „Natur- und kulturnaher Tourismus Graubünden (NKTGR)“ und „Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)“ die Erkenntnisse zu den Bereichen Prämissen, Prozesse und Ergebnisse zusammengefasst.

### 5.1 Natur- und kulturnaher Tourismus Graubünden (NKTGR)

#### 5.1.1 Teil A: Prämissen

- Die flankierende Massnahme NKTGR kann den touristischen Akteuren in den „Zwischenräumen“ bzw. den ländlich geprägten Regionen eine *Austauschplattform* bieten. Die Massnahme kann damit in der Reform sowohl als eine strategische als auch eine *politische Aufgabe* im Sinne eines Einbezugs möglichst vieler Stakeholder und als einen flächendeckenden Ansatz verstanden werden. Gleichzeitig profitierte das Agenda-Setting des NKTGR von den Themen „Nachhaltigkeit“ und „Aufwertung des Sommertourismus“.
- Die *angestrebte* und *gelebte Synergie* zwischen der ZHAW (Fachstelle Tourismus und Nachhaltige Entwicklung in Wengen), der Geschäftsleitung des Park Beverins (Regionaler Naturpark von nationaler Bedeutung) und der Kompetenzstelle NKTGR wird als optimal bewertet und könnte im Falle einer Trennung aus Sicht der Befragten zu Wissensverlust führen. Ein entscheidender Punkt für die Synergie besteht allerdings in der Verbreitung des Wissens über den NKTGR in die Regionen hinein. Beispielsweise hat die Destination Engadin Scuol Samnaun eine Arbeitsstelle in diesem Bereich innerhalb der DMO geschaffen.
- Der Einbezug des natur- und kulturnahen Tourismus als flankierende Massnahme in die Tourismusreform ist bei den touristischen Akteuren unbestritten. Er wird überall als sympathisch wahrgenommen. Die *Erfolgsfaktoren*, die definierten *Handlungsfelder* sowie die *Zielsetzungen* gelten immer noch und machen Sinn. Trotz Sympathie und der Lancierung von Angeboten ist aber eine Übertragung auf die DMO/ReTO nur beschränkt gelungen. Bei einigen DMO hat bisher die Ernsthaftigkeit gefehlt, den natur- und kulturnahen Tourismus in der eigenen Destination explizit auf die Agenda zu setzen (Sender-Empfänger-Problematik zwischen der Kompetenzstelle in Wengen und den DMO).

„Natur- und kulturnaher Tourismus als Stimme der Kleinen“.

(Denise Dillier)

#### 5.1.2 Teil B: Prozesse

- Der Grundgedanke eines *Supports von Akteuren aus ländlichen Regionen* konnte erfüllt werden. Mit dem First Level Support erhielten die verschiedensten Vorhaben, Probleme etc. bei der Kompetenzstelle NKTGR Beratung und Unterstützung. Eine

Erstellung von Qualitäts- und Erfolgskriterien zu deren Messung konnte bis jetzt aufgrund der Heterogenität der Nachfragenden nicht umgesetzt werden. Die *Einbettung in die Gesamtreform* und die Zusammenarbeit mit DMO/ReTO gelang lediglich punktuell und meistens in Gebieten mit regionalen Naturparks oder dem Nationalpark. Der Aufbau eines Netzwerks, die jährlich stattfindende Netzwerktagung und der First Level Support führten nicht zu einer breiten Verwurzelung im gesamten Tourismus, sondern beschränkten sich auf einen bestimmten Interessenkreis (ländlich geprägte Tourismusorte, Agrotourismus, Tourismusregionen als Partner der GRF-Aktivität „Mein Bergdorf“, Umwelt- und Kulturorganisationen etc.). Einige haben somit diesen *Rückenwind* für die eigene Positionierung individuell genutzt. Eine gemeinsame Vorstellung über den NKTGR wird aber weiterhin gewünscht.

- Das *Input-Output Verhältnis* wird als gut eingeschätzt, auch im Sinne, dass sich vermutlich bei einer genaueren Prüfung andere flankierende Massnahmen in ihrer Umsetzung als deutlich ineffizienter erweisen würden. Mit der kostenlosen Beratung ist die Hebelwirkung insbesondere bei den Nachfragenden dieses Supports relativ gross. Sichtbarkeit erlangte der NKTGR durch das Medieninteresse und die relativ hohe Medienpräsenz und öffentlichen Auftritte der Kompetenzstelle (bspw. Dossier in der Zeitung Die Südostschweiz zu „Nachhaltiger Tourismus?“, April/Mai 2013).

*„Durch die Koppelung der Kompetenzstelle an die Fachstelle und den Naturpark Beverin ist eine schlanke Zusammenarbeit entstanden“.*

*(Urs Wohler)*

### 5.1.3 Teil C: Ergebnisse

- Obwohl *Synergiepotenzial mit dem Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)* besteht, konnten diese durch den späten Start des QPGR (noch) wenig genutzt werden. Die Ziele und im Besonderen der Support für Akteure aus ländlichen Regionen konnten erfüllt werden. Die jährliche Netzwerktagung hat sich etabliert und lockt mittlerweile rund 80 Teilnehmende an. Die Adressdatenbank der Akteure im NKTGR ist auf 300 angewachsen. Das Handbuch „Tourismus ganz natürlich“<sup>1</sup> wurde kostenlos verteilt. Bei der Angebotsgestaltung gab es Parallelitäten wie auch Synergien mit den Naturparks.
- U.a. erfolgten bisher folgende Ergebnisse resp. Umsetzungen:
  - Weiterbildung gemeinsam mit sanu
  - Jährliche Netzwerktagung
  - First Level Support
  - Webseite

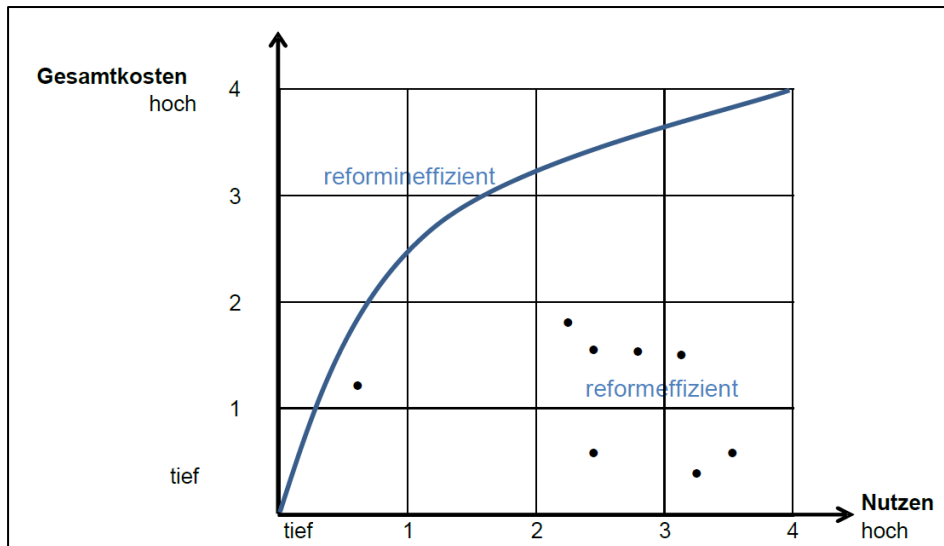
---

<sup>1</sup> Lehrmittel bzw. praxisorientiertes Handbuch zur Angebotsentwicklung von natur- und kulturnahen Angeboten (ZHAW/sanu (Hrsg.) 2011).



- Als entstandene Projektunterlagen können beispielsweise genannt werden:
  - Handbuch „Tourismus ganz natürlich“
  - Checkliste für natur- und kulturnahe Tourismus-Angebote
- Die *Reformeffizienz* (vgl. Kap. 4.4.2 und Abbildung 7) der Kompetenzstelle NKTGR wird als hoch bis sehr hoch eingeschätzt.

Abbildung 7: Reformeffizienz Kompetenzzentrum NKTGR



Quelle: Eigene Darstellung

Damit kommt eine breite Wertschätzung zum Ausdruck, die aber, wie in Kap. 5.1.1 angesprochen, unterschiedliche Priorität in den einzelnen Tourismusregionen genießt. Einigkeit herrscht darüber, dass der natur- und kulturnahe Tourismus in einem ländlich geprägten Tourismuskanton in gewissem Sinn selbstverständlich ist und diesem auch Mittel zugestanden werden (vgl. dazu auch Abbildung 5).

- In Abbildung 6 (vgl. Kap. 4.4.4) ist ersichtlich, dass aus Sicht der Interviewten dem NKTGR mit einem Wert von gut 60 % hohe *Zielerreichung* attestiert wird. Allerdings fiel die Streuung der Einschätzungen im Vergleich mit den anderen Reformelementen am höchsten aus.



#### 5.1.4 Zwischenfazit zum NKTGR

- Mit der Schaffung der Kompetenzstelle NKTGR konnte im Rahmen der Reform eine kluge Lösung gefunden werden, um auch das Potenzial der ländlichen Regionen zu nutzen und dem natur- und kulturnahen Tourismus eine Stimme zu geben.
- Die Kompetenzstelle hat diesen Auftrag gekonnt und innovativ umgesetzt, so dass beachtliche Ergebnisse erzielt wurden (u.a. First Level Support, Netzwerktagung, Handbuch „Tourismus ganz natürlich“).
- Eine breite Verwurzelung im gesamten Bündner Tourismus wurde aber nicht erreicht. Man beschränkte sich auf engere Interessenskreise wie ländlich geprägte Tourismusorte, Agrotourismus oder Umwelt- und Kulturorganisationen.
- Die breite Zustimmung zur Wichtigkeit von natur- und kulturnahem Tourismus deutet darauf hin, dass NKTGR als unbestrittenes und effizientes Element in der Reform gesehen wird. Allerdings war es bisher kaum möglich, eine echte Hebelwirkung in der Angebotsentwicklung der Destinationen zu erreichen.
- Insgesamt steht die Wichtigkeit dieser flankierenden Massnahme in engem Zusammenhang mit ausreichender und gezielter Kommunikation (nach innen und aussen), einer gewissen Professionalisierung sowie mit der Nutzung von Synergien aus anderen Programmen (u.a. QPGR).

## 5.2 Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)

### 5.2.1 Teil A: Prämissen

- Das „Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)“ startete in der Reform *zeitversetzt* erst im Jahr 2011. Entsprechend ist diese flankierende Massnahme noch nicht bei allen touristischen Leistungsträgern angekommen. Die Zweifel, ein eigenes kantonales Qualitätsprogramm auf die Beine stellen zu wollen, lassen sich mit dem durch den späten Start oftmals mangelnden Wissen begründen. Der integrative Ansatz des *Qualitätshauses Graubünden*<sup>2</sup> wird bis heute aufgrund der Komplexität kaum verstanden. Deshalb muss dieser Massnahme ein gewisser Streuverlust zugeschrieben werden, obwohl die verschiedenen Anspruchsgruppen bei der Konzepterarbeitung eingebunden waren. Mit der Aufschaltung der informativen Webseite gelang es, Elemente der einzelnen Säulen aus dem Qualitätshaus Graubünden bekannter zu machen.

---

<sup>2</sup> Als Fundament dient das „Qualitäts-Leitbild Graubünden“. Ein zweites grundlegendes Element bildet eine Koordinationsstelle (Mandat an eine externe Stelle) zur Lenkung und Leitung der einzelnen Massnahmen. Darauf bauen sechs Säulen bzw. Module auf, die den beiden Stossrichtungen „Qualitätsentwicklung“ und „Qualitätssicherung“ zugeordnet werden können. Die sechs Module sind: Erlebnisqualität, Umweltqualität, Qualitäts-Programme, Entwicklungsprognosen, Gästezufriedenheit, Nachhaltigkeit.

- Mit dem verzögerten Start konnte das QPGR nur wenig zur Zielsetzung der Gesamtreform beitragen. Ähnlich wie der NKTGR will auch im Bereich Qualität niemand die *Wichtigkeit der Thematik* absprechen. Qualität als gemeinsamer Nenner im Tourismus vermag die Etablierten und gleichzeitig die weniger Etablierten zu stärken. Die Massnahme hätte sich somit als Startmassnahme geeignet. Als gemeinsamer Anknüpfungspunkt hätte sie der Reform integrierende Überzeugungskraft mit auf den Weg geben können, mit der Absicht, möglicherweise viel Goodwill für die Gesamtreform zu schaffen.
- Die *Prämissen* innerhalb der Massnahme machen Sinn. Die ursprüngliche Idee zur Generierung und Unterstützung von Leuchtturmprojekten wurde zugunsten eines basisdemokratischen Vorgehens bzw. eines Bottom up-Ansatzes zurückgestellt. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton (AWT) und der externen Projektleitung musste sich zuerst etablieren.

### 5.2.2 Teil B: Prozesse

- Die *Einbettung in die Gesamtreform* wird als wichtig erachtet. Das QPGR sollte einen integrativen Bestandteil der Reform darstellen, dessen Anreiz nicht finanzieller Art ist, sondern u.a. zu einem übergeordneten Verständnis von Qualitätsmanagement im Kanton führen sollte. Als besonders effizient wird das Modul „Erlebnisqualität“ bezeichnet, weil schnell konkrete Umsetzungen möglich waren. Ebenfalls gut schneiden die „Destinations-Mystery Checks“ von Schnittstellen ab. Die mögliche Erzielung von derartigen Quick Wins wurde als willkommene Abwechslung gesehen zur oft im Vordergrund stehenden Arbeit an längeren Prozessen und der anspruchsvollen Bearbeitung von Dokumenten in der Gesamtreform.
- Bezüglich *Finanzierung* steht man gut da. Anfänglich wurden die benötigten personellen und fachlichen Ressourcen seitens AWT etwas unterschätzt. Zur Lancierung und Etablierung des QPGR reicht die Erstellung von Leitfäden, Checklisten etc. nicht aus. Vielmehr sind konkrete Begleitprozesse notwendig.
- Eine sinnvolle *Rollenteilung* zwischen dem AWT und der externen Projektleitung wurde gefunden, die insbesondere in der Phase der Lancierung richtig war. Bei der Initiierung und Durchführung einzelner Module bestanden bzw. bestehen immer wieder unterschiedliche Vorstellungen. Diese rühren daher, dass im Bereich Qualität immer ein Zielkonflikt besteht zwischen einem Ansatz zur Wirkungsmessung und damit der Sicherstellung/Motivation einer erbrachten Leistung und dem Ansatz, Qualität als fliessenden Prozess zu betrachten, der nie abgeschlossen ist. Für eine kantonale Stelle ist es somit anspruchsvoll, einerseits die Überprüfung der Qualitätssicherung zu übernehmen, welche stringent erfolgt, und andererseits ein Umfeld schaffen zu wollen, um Kreativität und Innovation zu fördern.

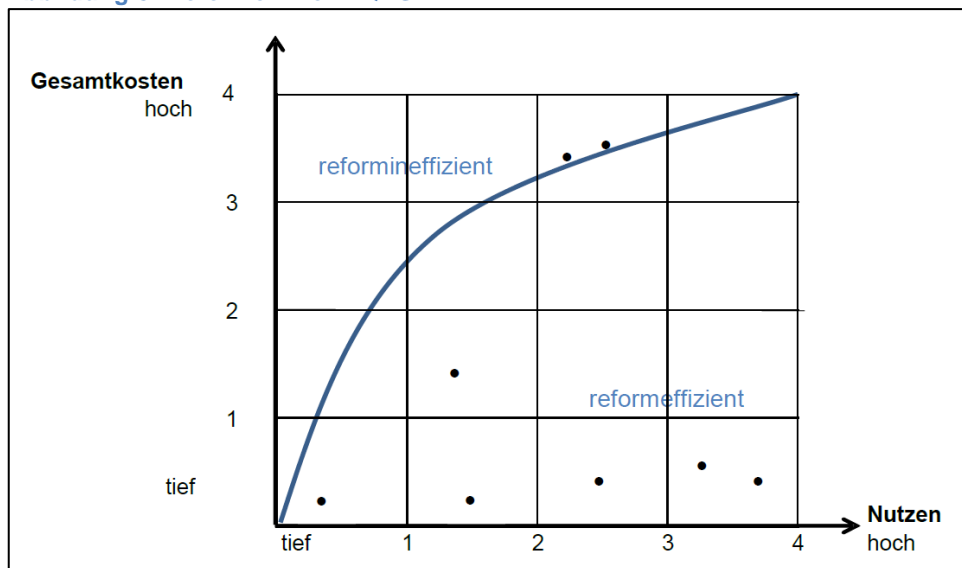
„Das Bekenntnis zur Qualität ist nicht verhandelbar – auf keiner Ebene“.

(Gaudenz Thoma)

### 5.2.3 Teil C: Ergebnisse

- Bisher wurden gute *Instrumente* entwickelt, die nun angewendet werden können. Konkrete Produkte fehlen noch weitgehend, resp. befinden sich in der Umsetzung. Mittels aktiverer Kommunikation könnte vermehrt das *Commitment der Öffentlichkeit* (auch gegen innen) abgeholt werden. Bereits entstandene Produkte wie der Destinations-Mystery Check für Schnittstellen sollen zu einem verkaufbaren Produkt werden. In der Kontinuität bestehen die Chancen, das Thema zuoberst auf die Agenda zu setzen und es auch oben zu halten. Einige Indikatoren zur Messbarkeit des Erfolgs wären wünschenswert. Allerdings ist eine solche Erfolgsmessung immer auch heikel und muss breit erarbeitet werden.
- Folgende *Ergebnisse resp. Umsetzungen* erfolgten bisher:
  - 28 Ortsbegehungen aus welchen zwei weitere Teilprojekte wie „touristische Signalisation“ und „Themenfindung für eine kohärente Angebotsentwicklung“ mit konkreten Umsetzungen resultierten.
  - Gästebefragungen Graubünden
  - Destinations-Mystery Checks der Schnittstellen
  - Inventarisierung bestehender Qualitäts-Programme
- Als entstandene *Projektunterlagen* können genannt werden:
  - Konzept zur Qualitätsoffensive Graubünden, 2010
  - Umsetzungskonzept der externen Projektleitung, 2011
  - Graubünden Leitfaden zur Erlebnisinszenierung
  - Weiterentwicklung der Gästebefragungen Graubünden
  - Destinations-Mystery Checkliste der Schnittstellen
  - Plattform rund um Qualitäts- und Angebotsentwicklung mit Tools zur Qualitätssicherung und –entwicklung ([www.qualitaet-gr.ch](http://www.qualitaet-gr.ch))
  - Klimabericht Graubünden: „Herausforderung Klimawandel – Chancen und Risiken für den Tourismus in Graubünden“
  - Informations-Videos zu Ortsbegehungen und Themenfindungsworkshops
- Kurz vor dem Abschluss stehen:
  - Datenbank mit Hilfsmitteln für den umweltfreundlichen Umgang mit Energie und Wasser
  - Online-Fragebogen Tool für touristische Leistungsträger
  - Trendstudie „Wertung von Entwicklungsprognosen zukünftiger Qualitätsanforderungen“
  - Leitfaden touristische Signalisation
  - Lernvideos zur Impulskette Destinations-Mystery Checks
- Das QPGR wird trotz der kurzen Realisierungszeit eher als *reformeffizient* eingeschätzt, dies vor allem aufgrund der bisher tief anfallenden Kosten und dem hohen bis sehr hohen Nutzen. Qualität wird für einen erfolgreichen Tourismus vorausgesetzt. Finanzielle Mittel erhalten so hohe Legitimität, was nebst dem späten Start mit ein Grund ist, dass die Gesamtkosten eher tief eingeschätzt wurden und der Nutzen mittel bis hoch. (vgl. dazu Abbildung 8)

Abbildung 8: Reformeffizienz QPGR



Quelle: Eigene Darstellung

- Aus Abbildung 6 geht hervor, dass dem QPGR zurzeit ein eher geringer *Zielerreichungsgrad* zugesprochen wird. Je nach Standpunkt, ob der späte Zeitpunkt der Implementierung in Frage gestellt wird oder ob allgemein die Sinnhaftigkeit eines solchen Programms hinterfragt wird, wird der Nutzen grösser oder kleiner eingeschätzt. Entsprechend gross ist die Streuung.

#### 5.2.4 Zwischenfazit zum QPGR

- Dass sich eine kantonale Behörde der Thematik „Qualität“ angenommen und mitgeholfen hat, das QPGR in die Regionen und Destinationen zu tragen, verdient hohe Anerkennung.
- Durch den zeitverzögerten Start des QPGR und die zu Beginn eher defensive Kommunikation sind viele touristische Leistungsträger erst punktuell mit dieser flankierenden Massnahme vertraut. Oft wird der Unterschied zu anderen Qualitätsprogrammen nicht verstanden, so dass eine gewisse „Programmskepsis“ vorhanden ist.
- In der kurzen Zeit seit dem Start des QPGR konnten bereits einige nützliche Instrumente entwickelt werden. Bisher stand aber die Umsetzung von konkreten Qualitätsverbesserungen am touristischen Angebot zugunsten der Entwicklung von Instrumenten eher noch im Hintergrund.
- Erste wichtige Ergebnisse wie Ortsbegehungen und Destinations-Mystery Checks etc. liegen vor. Die rege Nutzung dieses Angebots zeigt das Interesse der touristischen Leistungsträger, sich im Bereich „Qualität“ zu verbessern. Die Unterstützung und Begleitung bei der Umsetzung sowie die Möglichkeit, Quick Wins zu erzielen, tragen wesentlich zum Erfolg des QPGR bei.

## 6 Gesamtwürdigung Gesamtreform und flankierende Massnahmen

### 6.1 Gesamtreform

Die Bündner Tourismusreform 2006-2013 ist nach sieben Reformjahren in der Schlussphase. Entstanden sind vier DMO im Kanton und 11 regionale TO (ReTO). Die Transformation von GRF zu einer Organisation mit vier thematischen Abteilungen und einem Leistungsauftrag ist erfolgt. Ein zusätzlicher Leistungsauftrag an GRF zur Führung der Regionenmarke *graubünden* sowie die Projektleitung der ePlattform sind in der Umsetzung. Impulse der Bündner Tourismusreform sind sichtbar geworden. Neben diesen grossen „Pièces de Résistance“ (Destinationsbildung und Aufgabenteilung) beinhaltete die Reform noch weitere zentrale Themen wie der Prozess zu einer möglichst kantonal geregelten Tourismusfinanzierung (TAG), sowie Professionalisierungsthemen wie die Einführung von BSC, Qualitätsbestrebungen oder Aktivitäten im natur- und kulturnahen Tourismus. Das skizzierte Bild illustriert gut, dass es sich um weit mehr gehandelt hat, als um eine blossе Struktur- und Aufgabenreform. Die Wettbewerbsfähigkeit des Bündner Tourismus sollte in verschiedenen Bereichen mit Massnahmen in einer Schweiz weit einzigartige, umfassende Reform gestärkt werden. Die Reform wurde aus der Bedeutung des Tourismus für den Kanton Graubünden heraus von der Bündner Regierung lanciert. Die Reform wurde durch das AWT initiiert und geleitet. So hat die öffentliche Hand dem Tourismus enorme Impulse verliehen. Im Hinblick auf die Herausforderungen der nationalen und internationalen Märkte und Gäste mit ihren sich verändernden Bedürfnissen und Verhalten wurden die vorhandenen Defizite im Bündner Tourismusangebot erkannt.

Mit der Überzeugung, das Tourismusmarketing als öffentliches Gut effizienter, effektiver und damit zukunftsfähiger zu machen, stellte sich die Bündner Regierung hinter die Struktur- und Aufgabenreform. Das Marktversagen in der Strukturbereinigung der TO behinderte ein effizienteres und effektiveres Marketing für den Tourismusstandort Graubünden. Deshalb lag ein Schwerpunkt der Tourismusreform in der Strukturbereinigung und der Zusammenführung der kleinen Verkehrsvereine in effizientere DMO- und ReTO-Strukturen. Dieser Prozess konnte zwar politisch angeregt und mit finanziellen Anreizen in Form von öffentlichen Beiträgen an die Transformationskosten bestärkt werden. Dennoch waren für die Umsetzung eindeutig die Touristiker vor Ort in den verschiedenen Bündner Regionen verantwortlich. Der Rückenwind durch die Reform konnte genutzt werden, um dem vom Markt her stärker werdenden Druck schneller wieder gewachsen zu sein.

Mit dem zweiten, aber weit anspruchsvolleren Element, der Aufgabenteilung erhielten die sich neu bildenden TO und GRF ein neues Rollenverständnis im kantonalen Tourismusmarketing. Die Perspektive wurde nebst der geographischen Erweiterung im Organisationsverständnis zu einer DMO und ReTO noch kantonal geöffnet und mit gemeinsamen Vorgaben der Markenführung, der Marktbearbeitung und der Vertriebskanäle ergänzt. Ein neues umfassendes Bündner-Marketingmodell wurde in die Realität umgesetzt.

Gesteuert wurde sowohl dieser Transformationsprozess als auch die Destinationsbildung primär direkt über Leistungsaufträge oder indirekt über monetäre, personelle

und/oder ideelle Unterstützung der sich bildenden TO. Unter Einhaltung der angedachten Vorgaben standen finanzielle Ressourcen zur Beschleunigung eines koordinierten und raschen Struktur- und Aufgabenwandels zur Verfügung. Bei all diesen Bestrebungen muss der politische Mut der Regierung anerkannt werden, um ein Marktversagen (Destinationsbildung) zu korrigieren und eine gesteigerte Effizienz bei der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes (Tourismusmarketing) zu erwirken. Dieser politische Mut gepaart mit dem umfassenden Ansatz und der Konzeption über den gesamten Reformzeitraum hatte eine hohe Ausstrahlung auch für andere Kantone und deren tourismuspolitische Haltung.

Vorausschauend wurden verschiedene vom Markt geforderte Zielsetzungen auf die Agenda gesetzt und in einem Verpflichtungskredit von 18 Mio. CHF bewilligt. Die Breite der Zielsetzungen zeigt auch, dass es eine Reform war, bei der sich jede relevante Stakeholdergruppe angesprochen fühlen musste. Dementsprechend heterogen zeigen sich die Zielsetzungen. Sie vermitteln das Bild, dass mit der Reform alle Herausforderungen im Kanton gemeistert werden wollten. Aufgrund dieser hohen Messlatte, bei der eine Zielpriorisierung fehlte, wurden allseits hohe Erwartungen geschürt, die aus einer Innenperspektive immer wieder Anlass zu Unzufriedenheit gaben.

Beflügelt vom politischen Mut und den ambitiösen Zielen für eine längere Reformzeit sowie bestärkt durch den Erwartungs- und Erfolgsdruck startete die Bündner Tourismusreform in die Umsetzung. Dennoch illustriert das folgende Zitat die Situation: „Mit der Umsetzung begannen die grossen Herausforderungen“. Mit grossen und schlagkräftigen Treibern im Rücken wurde ein äusserst komplexer Projektplan mit ambitiösen Meilensteinen für die Veränderungsprozesse in den Bündner Regionen erarbeitet. Die Ausarbeitung der neuen Leistungsvereinbarung für die Transformation von GRF in der Aufgabenteilung war nur ein Element des Projektplans, dessen Umsetzung sehr anspruchsvoll war. Durch die Integration von Meilensteinen aus anderen Reformelementen (Aufgabenteilung, BSC, Branding, ePlattform) im eigentlichen Fördergesuch für die Destinationsbildung entstanden kompakte und klare Vorgaben, die ein Bekenntnis zur Umsetzung der gesamten Reforminhalte durch die TO einforderte. Dieser Gesuchsantrag und die zu erarbeitenden Nachweisgrössen führten dann aber in der gesamten Reformzeit zu hitzigen Diskussionen, was sich ungewollt zu einer Art Reformabnützung in den grösseren Destinationen, bei der Projektleitung und bei GRF zeigte. Kerndiskussionspunkt blieb meistens die Strategie zur Markenverwendung und die Aufgabenteilung in der Marktbearbeitung. Eine gewisse Reformabnützung zeigt sich aber auch bei kleineren TO, die teilweise mit Gegendruck reagierten.

Der gute Willen aller Beteiligten, mit gemeinsamen Zielen unter der Themenführerschaft des AWT voranzugehen, wird bis heute von allen Tourismusakteuren positiv bewertet. Nur der Weg zu diesem Ziel, in der vorliegenden Evaluation als Prozesse abgebildet, divergiert. Die Herausforderungen während dem Prozess lagen in verschiedenen Bereichen.

Eine Herausforderung lag in der Mehrfachrolle des AWT. Durch eine fachlich äusserst kompetente Projektleitung entstand eine Amtsstelle mit hoher Systemintelligenz, die sich den Prozessen vor Ort mit viel gutem Willen annahm. Eine detaillierte Projektplanung inklusive Messung des Projektfortschrittes (Projekt BSC im AWT) spricht für eine fachkundige und intensive Projektführung. Dennoch oblag es der gleichen Amtsstelle,



die Förderanträge auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit im Sinne der ausgearbeiteten Vorgaben zu prüfen und Entscheide vorzubereiten. Zusätzlich war das AWT auch Berater und Treiber im siebenjährigen Reformprozess. Diese Mehrfachrolle wurde an der touristischen Basis nicht von allen verstanden resp. akzeptiert.

Eine weitere Herausforderung lag in der geplanten Vorgehensweise. Im Umsetzungskonzept wurde mit den fünf Schritten zur Bildung einer regionalen TO eine auf der Wissenschaft basierende Leitlinie für die Bottom up-Prozesse erarbeitet. Es bedurfte dann ein Herunterbrechen und Adaptieren für die einzelnen Regionen. Dazu brauchte es einige Köpfe auch ausserhalb des AWT, die über hohe Systemintelligenz und viel Geschick verfügten. Einigen Tourismusregionen gelang dieser Spagat zwischen der allgemeinen Stossrichtung (vorgegeben durch die Projektleitung) und der realen Situation resp. den Prozessen vor Ort gut. Andere suchten länger nach dem geeigneten Weg. Im Allgemeinen benötigte es von allen Beteiligten viel Zeit und Geduld.

Die Kommunikationsprozesse stellten ebenfalls eine Herausforderung dar. Durch einen intensiven Kommunikationsprozess zwischen Touristikern und Amtsstelle wurde eine breite Akzeptanz der Reform bei den Bündner Touristikern angestrebt und auch mehrheitlich erreicht. Bei touristischen Unternehmern, für welche die Verbesserungen der Rahmenbedingungen realisiert wurden, gelang die Vermittlung der Reformergebnisse und auch die zukünftigen Fragen daraus weniger gut. Noch weniger konnten die Gesamtbestrebungen der Reform der breiten Bevölkerung verständlich gemacht werden. Das Abstimmungsergebnis zum TAG sei hier angefügt. Zwar wurde das Projekt durch eine Kommunikationsstrategie mit einer differenzierten Arbeitsteilung begleitet. Dennoch bestand aus heutiger Sicht ein latentes Defizit in den Kommunikationsbestrebungen während der gesamten Reform.

Trotz diesen Herausforderungen während des Reformprozesses, die auch einige Beziehungen zwischen den involvierten Personen auf die Probe stellten, sind die grossen und raschen Transformationsschritte in der Destinationsbildung hervorzuheben. In Zukunft geht es primär um die Sicherung des erreichten Organisationsgrades unter gleichzeitiger Weiterentwicklung der bestehenden Destinationen. Bei der Aufgabenteilung im Marketing sind Fortschritte zu erkennen. Dennoch braucht es auch diesbezüglich weiterhin geschickte Anstrengungen, da die Aufgabenteilung heute immer noch suboptimal gelöst ist.

Ein Knackpunkt bleibt auch in Zukunft bestehen. Durch die Ablehnung des TAG verfügen einige neue TO nicht über eine genügende Finanzierung und sind daher instabil. Regionale Lösungen müssen nun gemeinsam mit den Gemeinden erarbeitet werden, um die Reformfortschritte abzusichern.

Fazit: Insgesamt wurden die Mittel für das Reformprojekt „*Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus*“ (18 Mio. CHF des Kantons, ca. 2.5 Mio. CHF des Bundes) zweckmässig eingesetzt, verbunden mit einem zwar unterschiedlichen, per Saldo aber respektablen Wirkungsgrad.



## **6.2 Flankierende Massnahmen**

### **6.2.1 Natur- und kulturnaher Tourismus (NKTGR)**

In dieser ersten Phase im Rahmen der Gesamtreform war die Bündelung der Akteure als Strategie für den ländlichen Tourismus sehr wichtig und richtig. Der NKTGR wird immer noch nur von einem kleinen, ländlich geprägten Adressatenkreis wahrgenommen und das Angebot der Kompetenzstelle entsprechend von wenigen Leistungsträgern aus etablierten DMO genutzt. Die oft fehlende Kommunikation gegen innen (u.a. fehlendes Kommunikationskonzept) half zudem mit, dass sich touristische Leistungsträger weniger angesprochen fühlten. Um eine Hebelwirkung in der Angebotsentwicklung in den Destinationen zu erreichen, wird eine Angebotspalette benötigt, die so weit ausgreift ist, dass sie Eingang in die Angebotsgestaltung der DMO findet. Die Angebote sollen allein buchbar sein oder mit anderen Angeboten zu einem verkaufsfähigen Leistungsbündel zusammen geführt werden und Markterfolge erzielen.

Innerhalb des Adressatenkreises hat der NKTGR aber eine hohe Anerkennung und Wertschätzung erlangt. Die jährlichen Netzwerktage und die rege Nutzung des First Level Supports sind nur zwei der Ergebnisse, die zeigen, dass die Kompetenzstelle eine wertvolle Stellung für den ländlichen Tourismus in Graubünden, aber auch über die Kantonsgrenze hinaus, innehat.

Der Aufbau dieses First Level Supports hat insbesondere agrotouristische Leistungsträger angesprochen. Die Auflistung der einzelnen Support-Leistungen zeigt die vielfältigen Bedürfnisse und die rege Nutzung. Die in einer ersten Phase kostenlose Beratung (meist vor Ort) ist mit ein Grund, dass bisher sehr unterschiedlich ausgereifte Angebote, Projektideen etc. Unterstützung fanden. Auf mögliche Kriterien als Voraussetzung zur Inanspruchnahme der Beratung wurde verzichtet. Trotz Heterogenität sollten geeignete Kriterien für NKTGR-Angebote geschaffen werden, die den Support etwas verbindlicher werden lassen, um die Hebelwirkung zu vergrössern.

Die Kompetenzstelle in Wergenstein befindet sich an einem für den NKTGR beispielhaften Standort. Allerdings profitiert von dieser Örtlichkeit primär der Naturpark Beverin und die Region Viamala. Für viele andere Tourismusregionen ist Wergenstein weit weg resp. wird als weit weg empfunden. Nähe zu den TO müsste vermehrt durch Kommunikation und Sensibilisierung nach innen geschehen, so dass der physische Standort wenig Einfluss hat. Durch die Verbindung zur ZHAW entsteht ein reger Austausch von Personen (für Sitzungen, zum Verfassen von Arbeiten etc.) zwischen Wädenswil und Wergenstein. Aber ebenfalls befruchtend wäre die Nähe zu anderen touristischen Institutionen (bspw. GRF, QPGR). Damit würde der NKTGR eine grössere Ernsthaftigkeit bei den DMO und allgemein eine grössere Schlagkraft bei den touristischen Leistungsträgern erhalten. Die Synergien zwischen Institutionen, Leistungsträgern etc. liessen sich noch besser nutzen.

### **6.2.2 Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)**

Die Aufnahme der Thematik „Qualität“ als flankierende Massnahme in die Gesamtreform verstärkte den Reformwillen des Kantons und insbesondere des AWT. Der

zeitverzögerte Start und die erst spät einsetzende Kommunikation, allen voran die Aufschaltung der Webseite, führten aber dazu, dass das QPGR bei vielen Leistungsträgern noch nicht angekommen ist. Eine weitere Sensibilisierung und Kommunikation nach innen sind wichtig und die Botschaft, „Bestehendes“ aus dem Bereich Qualität nutzen zu können, ist zentral. Insgesamt ist es unumgänglich, die Thematik weiter im Fokus zu behalten.

Trotzdem zeigen die Ergebnisse (vgl. Kap. 5.2.3) eine rege Nutzung einzelner Elemente wie die Destinations-Mystery Checks. Bisher ist es allerdings noch kaum gelungen, an der Qualitätssicherung bzw. –verbesserung von konkreten Produkten und Angeboten zu arbeiten. Dabei kann das QPGR positive Impulse in der Produktentwicklung liefern. Diesbezüglich ist es nun wichtig, von der Entwicklung der Instrumente hin zu zur konkreten Umsetzung von Qualitätssteigerung der Angebote zu gelangen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass immer die Gesamtsicht resp. die ganze Dienstleistungskette berücksichtigt wird und die Produkte primär auch von den Leistungsträgern selber, von DMO/ReTO etc. auf Bestehendem basierend (weiter)entwickelt werden.

Die Aufteilung der Projektleitung zwischen AWT und externer Mandatierung hat sich als richtig erwiesen. Die aufgetretenen Schwierigkeiten bezüglich unterschiedlicher Vorstellungen zur Initiierung und Durchführung der einzelnen Module zeigt, dass die Rollenteilung noch stringenter erfolgen sollte. Wie bei der Gesamtreform ist es richtig, wenn das AWT als Initiant auftritt und Unterstützung leistet. Als Geldgeber macht auch die Durchführung der Erfolgskontrolle Sinn. Der Umsetzungsprozess sollte aber bewusst und soweit wie möglich extern mandatiert sein, um der Rollenvermischung entgegen zu wirken. Als weitere Möglichkeit kann auch eine externe, neu zu etablierende Qualitätsstelle geprüft werden, die sich für die gesamte Koordination und Umsetzung verantwortlich zeichnet.

## 7 Ausblick und Empfehlungen für zukünftige Tourismusprogramme

Die Struktur- und Aufgabenreform des Bündner Tourismus bildet auch die Basis für die weiteren tourismuspolitischen Bestrebungen des Kantons. Das AWT hat zusammen mit den Touristikern einige Lernschlaufen beschritten, aber auch Erfolgsgeschichten geschrieben. Aus der Reflexion der umgesetzten Reform lassen sich folgende Erkenntnisse und Empfehlungen für zukünftige Tourismusprogramme ableiten:

- *Öffentliches Engagement notwendig:* Die Besonderheiten und Komplexität des Tourismus machen es auch in Zukunft notwendig, ein öffentliches Engagement einzugehen. Soweit es sich um Marktversagen, die Bereitstellung von öffentlichen Gütern oder das Senken von Transaktionskosten handelt, ist es sinnvoll, mit viel Geschick staatlich zu intervenieren.
- *Kanton als Initiator, Treiber und Unterstützer:* Der Kanton wird auch zukünftig in einer starken Initiator-, Treiber und Unterstützerrolle gesehen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Systemintelligenz allseits gesteigert werden kann. Durch ein externes Prozess-Monitoring sollte die Rollenvielfalt beim AWT reduziert werden.
- *Zielsetzungen mit grossem Impulspotenzial:* Zielsetzungen sind auch in einem Folgeprogramm essentiell. Sie haben grosses Impulspotenzial. Eine Zielpriorisierung hilft, die Prozessumsetzung zu optimieren.
- *Behutsame Formulierung von Zielen:* Auch wenn es ambitionöse Zielsetzungen für eine hoffnungsvolle Zukunft braucht, ist ein behutsames Vorgehen bei der Formulierung der Ziele und dem Hinterlegen von quantitativen Zielindikatoren sehr wichtig.
- *Vier zentrale Themen für Folgeprogramme:* Finanzierung der TO (1), Stabilisierung und Weiterentwicklung der touristischen Strukturen (2), punktuelle Erweiterung von der touristischen Regionalentwicklung zur breiteren Standortförderung (3), Produktgestaltung und Angebotsentwicklung im Tourismus (4).

„Wenn die PS in Zukunft erhöht werden, dann an der touristischen Basis vor Ort“.

(Daniel Fischer)

- *QPGR und NKTGR mit Weiterentwicklungspotenzial:* Die beiden flankierenden Massnahmen QPGR und NKTGR haben Weiterentwicklungspotenzial. Mit einer weiteren Intensivierung und Professionalisierung ist die Beachtung bei möglichst vielen Organisationen und Destinationen zu erhöhen.
- *Vielschichtige Funktionen von QPGR und NKTGR:* Um eine gesteigerte Ernsthaftigkeit bei den DMO/ReTO zu erlangen, sollten bei den beiden Massnahmen folgende Schwerpunkte gesetzt werden: Weiterentwicklung Service-Center (Austausch, Kommunikation und Sensibilisierung), Professionalisierung der Angebotsentwicklung sowie Erarbeitung übergeordneter Strategien.

Abbildung 9: Die Schwerpunkte im NKTGR und QPGR in der Zukunft

NKTGR / QPGR		
Weiterentwicklung Service-Center-Funktion	Professionalisierung Angebotsentwicklung	Erarbeitung übergeordneter Strategie(n)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensiver/aktiver Austausch/Kommunikation mit Organisationen/Destinationen (Wissen vor Ort)</li> <li>- Wissensaustausch mit National- und Naturpärken</li> <li>- Sensibilisierung nach innen (Intensivierung/ Erweiterung Begleitgruppe)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Angebots- und Projektentwicklung mit klaren Messkriterien</li> <li>- enge Zusammenarbeit mit GRF, DMO und ReTO, Agrotourismus GR, RhB (bspw. mittels Schlüsselpersonen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einbettung in Marke <i>graubünden</i></li> <li>- Einbringung Know-how in kantonale Nachhaltigkeitsstrategie</li> <li>- Gemeinsame Federführung von NKTGR und QPGR bezüglich Umweltqualität/Nachhaltigkeit</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

- *Bereiche mit Impulskraft:* Bereiche mit Marktversagen legitimieren tourismuspolitische Interventionen am ehesten und haben auch die grösste Impulskraft. Das Delegieren mittels Leistungsauftrag ist dringend zu prüfen, damit sich das AWT nicht mehr (zu) aktiv in die Umsetzung vor Ort einbringen muss.
- *Hohe Systemintelligenz erfolgsentscheidend:* Die Projektleitung muss auch in einem zukünftigen Folgeprogramm zielstrebig den Prozess steuern. Dabei ist eine hohe Systemintelligenz aller Beteiligten erfolgsentscheidend. Die Förderung der Systemintelligenz soll insbesondere über den direkten Einbezug der Stakeholder, über strategische Diskussionen und über konkrete Inhalte erfolgen. Der Projektkommunikation ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

„Ziel muss es in Zukunft sein, die dezentrale Systemintelligenz zu erhöhen“.

(Daniel Fischer)

- *Geschickte Etappierung:* Um in Zukunft einen schlanken Umsetzungsprozess zu ermöglichen, ist eine geschickte Etappierung des Umsetzungsprozesses zentral. Auch die Staffelung von Umsetzungsinhalten kann Diskussionen entflechten und Fortschritte fördern.
- *Partizipation, Fördern und Fordern:* Um die Bereitschaft zu Veränderungen zu erhöhen, sind Partizipation sowie ein Mix aus Vorgaben erfolgsversprechend, die fördern und fordern.
- *Mehrstufiges Anreizsystem:* Um längerfristige Erfolge zu erzielen, ist ein mehrstufiges Anreizsystem und dessen Kommunikation entscheidend. Innovative Schritte benötigen auch stetige Sicherungs- und Verbesserungsmechanismen.

*„Mit der Reform wurde das Instrument gebaut. Nun muss man lernen damit zu spielen“.*

*(Marcel Friberg)*

- *Mittelausschüttung an einfache und klare Ziele koppeln:* Gekoppelte Nachweise von verschiedenen Bestrebungen für eine Mittelausschüttung erschweren das Verständnis der Antragssteller. Um zukünftig die Effektivität und Effizienz zu erhöhen, sind einfache, klare und kongruente Zielvorgaben für die entsprechende Mittelausschüttung hilfreich.
- *Operative Bedingungen einbeziehen:* In einem Folgeprogramm ist der Blick von der strategischen Ebene auch auf die operative Ebene mit ihren entsprechenden Voraussetzungen unabdingbar. Zielvorgaben können ambitiös sein, doch muss deren Realisierbarkeit in der zur Verfügung stehenden Zeit im Auge behalten werden.
- *Touristische Unternehmer einbinden:* Auch in Zukunft sind bei allen öffentlichen Initiativen die touristischen Unternehmer einzubinden. Es muss das Ziel sein, deren Rahmenbedingungen zu verbessern, denn Wertschöpfung entsteht durch sie.
- *Kommunikation als Erfolgsfaktor:* Wichtiger Erfolgsfaktor ist eine adäquate und intensive Kommunikation zu den touristischen Leistungsträgern wie auch zur Bevölkerung. Die Kommunikation von Erfolgsgeschichten kann die Akzeptanz des Tourismus im Kanton stärken und das Zusammenrücken des Tourismus fördern.

*„Den Tourismus auf den Radar der Bevölkerung bringen“.*

*(Denise Dillier)*

Diese skizzierten Erfahrungen aus der Tourismusreform 2006-2013 und die daraus abgeleiteten Empfehlungen sollten auch bei zukünftigen tourismuspolitischen Bestrebungen berücksichtigt werden. Sie helfen mit, ambitionöse aber notwendige Entwicklungsschritte erfolgreich zu implementieren.

## 8 Anhang

### Anhang 1: Vorgehen und exemplarische Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse

#### a. Evaluationsfragen

##### Gesamtreform

##### **Prämissen-Audit**

- Können die getroffenen Annahmen (bspw. Positionierung, USP, Destinationskriterien) zur Ausgangslage im Bündner Tourismus beim Umsetzungskonzept 2006 noch immer gestützt werden?
- Wurden die zukünftigen Entwicklungen im Bündner Tourismus gegenüber der Ausgangslage richtig eingeschätzt?
- Waren die Zielsetzungen des Projektes „SMART“ („Specific Measurable Accepted Realistic Timely“)?
- Können die Schwerpunkte der Umsetzung im Hinblick auf die Stärkung von wettbewerbsfähigeren Strukturen als adäquat eingeschätzt werden?
- Konnten mit der Bündner Tourismusreform Anreize zur Überwindung der strukturellen Schwäche gesetzt werden?

##### **Prozess-Audit**

- Welche Erfahrungen konnten bezüglich Aufbau, Ablauf und Vorgehensweise (bspw. Projektkommunikation, Projektunterlagen, etc.) gewonnen werden?
- Wie verlief die Organisation (Top down-Ansatz) und Durchführung der Reform (Timing, involvierte Stakeholder, Rolle Regierungsrat/Amtsstelle, etc.)?
- Wurden die geplanten Massnahmen auch wirklich und zielführend umgesetzt (v.a. personelle und finanzielle Ressourcen)?
- Konnten mit den eingesetzten Mitteln (v.a. personelle und finanzielle Ressourcen) die erwarteten/gewünschten Ziele erreicht werden?
- Stliess die Reform bei den im Tourismus involvierten Stakeholdern auf Akzeptanz (bspw. bezüglich Einbindung Politik, Öffentlichkeit, Partner, Verbände)?
- Welche Impulse konnten durch die aktive Rolle des Kantons für die Strukturreform gegeben werden?
- Welches Element/Elemente war der ausschlaggebende Anreiz für den Prozessanstoss (finanzielle Förderung, Know-how, Willensbekundung über den ganzen Kanton etc.)

##### **Ergebnis-Audit**

- Welche Ergebnisse (Umsetzungen, Initiativen, Produkte, Projektunterlagen) resultieren direkt aus der Tourismusreform?
- Wie kann deren Reformaffinität bewertet werden?
- Wie wurden die reformbezogenen Ergebnisse von anderen Stakeholdern in ihre Strategie übernommen?
- Konnten mit diesen reformbezogenen Ergebnissen die übergeordneten Zielsetzungen/Prämissen der Reform erreicht werden?

- Verfügt die Bündner Tourismusreform über Spillovers resp. Modellcharakter für Reformprojekte in anderen Schweizer Kantonen (bspw. Bern, Wallis) oder Ländern (bspw. Tirol)?

### **Fazit und Empfehlungen**

- Welche Rolle soll der Kanton in einem zukünftigen Impulsprogramm einnehmen?
- Wie können Effizienz und Effektivität bei einem zukünftigen Impulsprogramm erhöht werden?
- Welche Erkenntnisse können bezogen auf Prozess, Umsetzung, Einbezug der Basis (Tourismusorganisationen) aus der Reform für zukünftige Projekte abgeleitet werden?

### **Flankierende Massnahmen**

#### **Natur- und kulturnaher Tourismus Graubünden (NKTGR)**

##### **Prämissen-Audit**

- Ist die Schwerpunktsetzung auf die Förderung des „natur- und kulturnahen Tourismus“ aus heutiger Sicht nachvollziehbar?
- Gelten die getroffenen Annahmen bei der Konzeption der flankierenden Massnahme „natur- und kulturnaher Tourismus“ heute immer noch?
- Waren die geplanten Vorhaben in diesem Bereich in der zur Verfügung stehenden Zeit durchführbar?
- Waren die touristischen Stakeholder in der Lage, an den konkreten Umsetzungen des „natur- und kulturnahen Tourismus“ zu partizipieren?
- War der Aufbau einer eigenen Kompetenzstelle für den „natur- und kulturnahen Tourismus in Graubünden“ als ergänzende/flankierende Massnahme zur Bündner Tourismusreform zweckmässig/geeignet?

##### **Prozess-Audit**

- Waren die geplanten Massnahmen im Bereich des „natur- und kulturnahen Tourismus“ zur Verbesserung der festgestellten Schwächen sowie zur Nutzung der Potenziale griffig?
- Wie effektiv verlief der Umsetzungsprozess beim „natur- und kulturnahen Tourismus“?
- Konnten mit den eingesetzten Mitteln (Inputfaktoren) die erwarteten/gewünschten Ziele dieser flankierenden Massnahme (Outputfaktoren) erreicht werden?
- Wie effektiv wurden die Mittel der flankierenden Massnahme „natur- und kulturnaher Tourismus“ eingesetzt?
- Welche Zusammenarbeitsformen wurden zwischen den touristischen Akteuren, den Kantonsvertretern und den Initianten des „natur- und kulturnahen Tourismus“ gewählt?



### Ergebnis-Audit

- Welche Ergebnisse (Umsetzungen, Initiativen, Produkte, Projektunterlagen) resultierten aus der flankierenden Massnahme „natur- und kulturnaher Tourismus“?
- Konnten mit diesen Ergebnissen die Ziele der Reform erreicht werden? Wie stark trugen diese Ergebnisse zur Zielerreichung der Tourismusreform bei?
- Konnte/Kann damit die Qualität der Angebote im „natur- und kulturnahen Tourismus“ im Bündner Tourismus nachhaltig verändert werden?
- Konnten durch die Kompetenzstelle genügend Impulse auf einzelne Projekte resp. auf den gesamten „natur- und kulturnahen Tourismus“ in Graubünden ausgelöst werden?
- Welche nachhaltige Wirkung konnte für den „natur- und kulturnahen Tourismus“ mit dieser flankierenden Massnahme erzielt werden?

### Fazit und Empfehlungen

Aus den drei Auditansätzen werden wiederum ein Fazit gezogen und daraus Empfehlungen abgeleitet. Dabei interessieren nachfolgende Fragen insbesondere:

- Welche Erfahrungen können aus der Organisationsform einer „externen Mandatierung“ für die Zukunft abgeleitet werden?
- Welche Teilbereiche der Kompetenzstelle (First Level Support, Netzwerk, Aus- und Weiterbildung, Kommunikation, Grundlagenarbeit etc.) sollten allenfalls weiterhin gestärkt und vertieft werden?
- Gibt es weitere/neue Aspekte, die mittels Mandat vertieft bearbeitet werden sollten?

### Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)

#### Prämissen-Audit

- Ist die Schwerpunktsetzung auf „Qualitätsbestrebungen“ aus heutiger Sicht nachvollziehbar?
- Waren die geplanten Vorhaben in diesem Bereich in der zur Verfügung stehenden Zeit durchführbar?
- Konnten die touristischen Stakeholder in den Erarbeitungsprozess genügend einbezogen werden?

### Prozess-Audit

- Sind die geplanten Massnahmen aus dem „Qualitätsprogramm Graubünden zur Verbesserung der festgestellten Schwächen sowie zur Nutzung der Potenziale griffig?
- Wie effektiv verlief der Umsetzungsprozess des „Qualitätsprogramms Graubünden“?
- Konnten mit den eingesetzten Mitteln (Inputfaktoren) die erwarteten/gewünschten Ziele dieser flankierenden Massnahme (Outputfaktoren) erreicht werden?
- Welche Zusammenarbeitsformen wurden zwischen den touristischen Akteuren, den Kantonsvertretern und den Verantwortlichen des „Qualitätsprogramms Graubünden“ bei der Umsetzung gewählt?

### Ergebnis-Audit

- Welche Ergebnisse (Umsetzungen, Initiativen, Produkte, Projektunterlagen) resultierten aus der flankierenden Massnahme „Qualitätsprogramm Graubünden“?
- Können die Ergebnisse des Qualitätsprogramms langfristig zur Verbesserung der festgestellten Schwächen und zur Stärkung der USP beitragen?
- Konnten mit diesen Ergebnissen aus dem „Qualitätsprogramm Graubünden“ die Ziele der Reform erreicht werden? Wie stark trugen diese Ergebnisse zur Zielerreichung der Tourismusreform bei?
- Wie kann/konnte damit die Qualität des touristischen Angebotes im Bündner Tourismus längerfristig verbessert werden?
- Kann mit den zur Verfügung stehenden (personellen/finanziellen) Mitteln dem Anspruch einer aktiven Einflussnahme auf verschiedene Qualitätsthemen genügend Rechnung getragen werden?
- Kann das Ergebnis der Tätigkeiten des QPGR „gemessen“ werden? Sind die gesetzten Ziele konkret und messbar genug?

### Fazit und Empfehlungen

- Welche Erfahrungen bezüglich Aufgabenteilung können für die Zukunft abgeleitet werden? Ist eine externe Mandatierung (im Auftrag des Kantons) auch für die Zukunft eine zweckmässige Lösung (stärkere Einbindung von Berufsorganisationen/Verbänden)?
- Welche Erkenntnisse einer allfälligen Fokussierung/weiteren Umsetzung der Tätigkeiten der bisherigen Koordinationsstelle QPGR können gewonnen werden?
- Welche Rolle soll der Projektleitung QPGR künftig zustehen?

## b. Codebuch

### Gesamtreform

#### 4.1 Prämissenaudit

##### 4.1.1 Stützung der Annahmen in der Ausgangslage

- a) *Positionierung*
- b) *USP*
- c) *Richtigkeit der Kriterien für Destinationen*
- d) *Anderes*

##### 4.1.2 Einschätzung zukünftiger Entwicklungen

##### 4.1.3 Erreichung der Projektzielsetzungen

- a) *spezifisch*
- b) *messbar*
- c) *akzeptiert*
- d) *realistisch*
- e) *pünktlich, timing*

##### 4.1.4 Adäquate Schwerpunktsetzung auf Wettbewerbsfähigkeit

##### 4.1.5 Anreize der Reform

- a) *Ausschlaggebender Anreiz für Prozessanstoss*
- b) *Überwindung struktureller Schwächen*
- c) *Anderes*

#### 4.2 Prozessauditing

##### 4.2.1 Gewonnene Erfahrungen bezüglich Aufbau, Ablauf und Vorgehensweise

- a) *Projektkommunikation*
- b) *Projektunterlagen*
- c) *Anderes*

##### 4.2.2 Organisation und Durchführung der Reform

- a) *Top down-Ansatz*
- b) *Einsatz Regierungsrat*
- c) *Einsatz Amtsstelle*
- d) *Timing*
- e) *Anderes*

##### 4.2.3 Zielführende Umsetzung der Massnahmen

- a) *personelle Ressourcen*
- b) *finanzielle Ressourcen*

##### 4.2.4 Erreichung der erwarteten/gewünschten Ziele

- a) *personelle Ressourcen*
- b) *finanzielle Ressourcen*

##### 4.2.5 Akzeptanz der Reform

- a) *Einbindung Politik*
- b) *Einbezug Öffentlichkeit/ Basis*
- c) *Einbindung Partner*
- d) *Einbindung Verbände*

##### 4.2.6 Rolle des Kantons Graubünden

## **Gesamtreform**

### **4.2.7 Ausschlaggebende Anreize für die Reform**

## **4.3 Ergebnisaudit**

### **4.3.1 Ergebnisse aus der Reform**

- a) *Hilfreiche Projektunterlagen (Umsetzungshilfen)*
- b) *Initiativen*
- c) *Produkte*
- d) *Anderes*

### **4.3.2 Reformaffinität**

### **4.3.3 Übernahme der reformbezogenen Ergebnisse in betriebliche Strategien**

### **4.3.4 Erreichung der übergeordneten Zielsetzung/Prämissen**

### **4.3.5 Spillover der Reform**

- a) *auf andere Kantone*
- b) *auf andere Länder*
- c) *auf andere Bereiche ausserhalb Tourismus*

## **4.4 Fazit und Empfehlungen**

### **4.4.1 Rolle Kanton in zukünftigen Projekten**

### **4.4.2 Erhöhung der zukünftigen Effizienz und Effektivität**

### **4.4.3 Erkenntnisse**

- a) *zum Prozess*
- b) *zur Umsetzung*
- c) *zum Einbezug der Basis (TO)*

## **Natur- und Kulturnaher Tourismus**

## **5.1 Prämissenaudit**

### **5.1.1 Nachvollziehbarkeit der Schwerpunktsetzung**

### **5.1.2 Gültigkeit der Annahmen aus heutiger Sicht**

### **5.1.3 Zeitliche Verfügbarkeit für geplante Vorhaben**

### **5.1.4 Fähigkeit der Partizipation der Stakeholder**

### **5.1.5 Sinnhaftigkeit der Aktivität "Aufbau einer Kompetenzstelle"**

## **5.2 Prozessaudit**

### **5.2.1 Griffbarkeit zur Verbesserung der Schwächen und Potenziale**

### **5.2.2 Effektivität der Umsetzung**

### **5.2.3 Erreichung des Outputs durch Inputfaktoren**

### **5.2.4 Effektivität der eingesetzten Mittel**

### **5.2.5 Wahl der Zusammenarbeitsform**

### **5.2.6 Eignung/Zweckmässigkeit der Organisationsform**

## **5.3 Ergebnisaudit**

### **5.3.1 Ergebnisse aus der Massnahme**

- a) *Hilfreiche Projektunterlagen (Umsetzungshilfen)*
- b) *Initiativen*
- c) *Produkte*
- d) *Anderes*

## **Gesamtreform**

### **5.3.2 Impulswirkung**

### **5.3.3 Nachhaltige Wirkung der Offensive**

### **5.3.4 Erreichung der Reformziele**

## **5.4 Fazit und Empfehlungen**

### **5.4.1 Gewonnene Erfahrungen für die Zukunft**

### **5.4.2 Zukunftsfähigkeit und Eignung "externe Mandatierung"**

### **5.4.3 Vertiefung/Verstärkung einzelner Teilbereiche**

*a) First Level Support*

*b) Netzwerk*

*c) Aus- und Weiterbildung*

*d) Kommunikation*

*e) Grundlagenerarbeitung*

*f) Anderes*

### **5.4.4 Weitere Themen zur Vertiefung mittels Mandat**

## **Qualitätsprogramm**

### **6.1 Prämissenaudit**

#### **6.1.1 Nachvollziehbarkeit der Schwerpunktsetzung**

#### **6.1.2 Zeitliche Verfügbarkeit für geplante Vorhaben**

#### **6.1.3 Einbezug der Stakeholder während der Erarbeitung**

#### **6.1.4 Fähigkeit der Partizipation der Stakeholder**

### **6.2 Prozessaudit**

#### **6.1.1 Griffbarkeit zur Verbesserung der Schwächen und Potenziale**

#### **6.2.2 Effektivität der Umsetzung**

#### **6.2.3 Erreichung des Outputs durch Inputfaktoren**

#### **6.2.4 Wahl der Zusammenarbeitsform**

### **6.3 Ergebnisaudit**

#### **6.3.1 Ergebnisse aus der Massnahme**

*a) Hilfreiche Projektunterlagen (Umsetzungshilfen)*

*b) Initiativen*

*c) Produkte*

*d) Anderes*

#### **6.3.2 Langfristige Wirksamkeit zur Verbesserung und Stärkung**

#### **6.3.3 Zielerreichung der Reform**

#### **6.3.4 Langfristige Verbesserung der Qualität**

#### **6.3.5 Ausreichende Mittel zur aktiven Einflussnahme auf Qualität**

*a) personelle Ressourcen*

*b) finanzielle Ressourcen*

#### **6.3.6 Messbarkeit der Ergebnisse und Tätigkeiten**

### **6.4 Fazit und Empfehlungen**

#### **6.4.1 Gewonnene Erfahrungen für die Zukunft**

#### **6.4.2 Erkenntnisse für Fokussierung/weitere Umsetzung der Tätigkeiten**

## Gesamtreform

## 6.4.3 Zukunftsfähigkeit und Eignung "externe Mandatierung"

## 6.4.4 Rolle der Projektleitung QPGR

## c. Exemplarische Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse

## Publikation Ausgangslage, Februar 2006

Bezug zu Evaluationsaspekten	Dok Nr.	Seite im Dok.	Erkenntnisse	Relevanz	Entstandene Fragen
4.2.2	01.6	5	Projektorganisation: - Auftraggeber: Regierungsrat Hansjörg Trachsel, Vorsteher Departement für Volkswirtschaft und Soziales Graubünden - Expertengruppe (12): Touristiker, v.a. Tourismusdirektoren, SECO-Vertreter, Vertreter der grossräthlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben) - Projektleitung: AWT (Arpagaus, Caflisch) - Projektteam: Bieger IDT, Boksberger HTW, Federspiel GRF, Departementvertreter	mittel	War die Projektorganisation passend? Wo müssten Änderungen vorgenommen werden?
4.2.1	01.6	6	Vorgehen: - Erste Phase: Analyse der Ausgangslage, Definition des Zielzustands, erste Strategieansätze. Als Grundlage dienen die Doku 01.2- 01.4. - Ende 2006: weiterer Bericht über Ergebnisse zu Phase 2: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Detaillierung der Kriterien zur Bildung einer DMO</li> <li>• Strukturierung und Illustration der Transformationsprozesse (auf lokaler Ebene)</li> <li>• Konkretisierung zukünftiger Synergien auf Ebene der DMO.s der lokalen TO und GRF</li> <li>• Vorgaben zur Erarbeitung Businessplan DMO (Basis für Fördermittel)</li> <li>• Einbezug der Leistungsträger</li> <li>• Konzeption notwendiger Rahmenbedingungen und Anreizsystemen (Finanzierungskonzepte, rechtliche Grundlagen)</li> <li>• Kantonale Informations-Plattform prüfen</li> <li>• Controllinggrössen definieren</li> </ul>	hoch	War die Aufgabe resp. die einzelnen Schritte der Reform klar?  War die Aufgabe resp. die einzelnen Schritte zum Erhalt von Fördermittel klar?
4.1.3	01.6	11	<u>Ziel:</u> professionelle Arbeit im Tourismus durch optimale touristische Strukturen und effiziente Aufgabenteilung. Daraus können schlagkräftige Strategien und innovative Produkte entwickelt werden.  <u>Grundsätze:</u> Zentral ist Kundenorientierung bei der Entwicklung verkaufsfähiger und klar positionierbarer Produkte und deren Distribution über zukunftssträchtige Kanäle. Bündelung der Marketingmittel. Rasche und konsequente Umsetzung.	hoch	Wurden die Zielvorgaben und Grundsätze der Reform erfüllt?

4.1.5	01.6	12ff	<p>Aufgabenteilung gemäss Vorschlag Doku IDT 02.2, S. 37ff (Stossrichtungen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Selbständige DMO mit angegliederten lokalen TO. Lokale TO kümmern sich nur um Grundversorgung des Gastes mit Informationen und Gästebetreuung vor Ort.</li> <li>- TO schliessen sich DMO oder GRF an mit Mindestbudget von 200'000 Fr.</li> </ul> <p>Kriterien einer DMO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bekannte Marke</li> <li>- Mind. 7 Mio. Marketingbudget</li> <li>- Attraktives Angebotsbündel</li> <li>- Homogenes und abgrenzbares Gebiet</li> <li>- Klare Positionierung</li> <li>- Mind. 2 Mio. LN</li> <li>- Ganzjährige Erreichbarkeit</li> <li>- Managementkapazität</li> <li>- Bewiesene Fähigkeit der Zusammenarbeit</li> <li>- Etc.</li> </ul> <p>GRF verstärkt die Zusammenarbeit zwischen DMO für überregionale Aufgaben (nationale und internationale Marketingstrategien) und Funktion als DMO für TO, welche nicht an eine DMO angegliedert sind (Produktaufgaben). Zudem territoriale Aufgabe wie Infrastruktur (Portale, Marktforschung etc.) und Koordination (Medienarbeit, strategische Partnerschaften etc.). (vgl. Abb. S. 14)</p> <p>Budgets:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aufgaben der DMO ca. 7 Mio.: territorial 6.3 und Produkt und Positionierung 0.6 Mio.</li> <li>- Für Aufgaben TO: 0.2 Mio.</li> <li>- Aufgaben GRF ca. 10 Mio.: Verstärkte Koordination 1.9, Produktentwicklung und Vermarktung lokaler TO 4.9 Mio., komplette Information GR 2.5, Medienarbeit 1 Mio.</li> <li>- Leistungen von GRF für lokale TO müssen mit Beiträgen von diesen abgegolten werden</li> </ul>	hoch	<p>Wurden die richtigen Kriterien für die DMO gewählt?</p>          <p>War die Verteilung der Budgetposten nachvollziehbar und logisch?</p>
-------	------	------	--	------	---



## d. Glossar

	Begriff	Definitionen
Raum / Management	Destination	geographischer Raum, den der jeweilige Gast als Reiseziel auswählt
	Tourismusregion	(Wirtschafts-) raum, welcher stark/überwiegend vom Tourismus abhängig ist
	Destinationsmanagement-Organisation (DMO)	Destinationsmanagement- <b>Organisation</b> (gegen aussen und gegen innen ausgerichtete Organisation zur Führung einer Destination).
	Regionale Tourismusorganisation (ReTO)	Regionale Tourismus <b>organisation</b> (gegen aussen und gegen innen ausgerichtete Organisation zur Führung einer Destination). <i>Als Unterschied zu DMO ist eine ReTO bezüglich Ressourcen nicht in der Lage, verschiedene Tätigkeiten alleine (ohne Partnerschaften, Kooperationen) umzusetzen.</i>
	Tourismusorganisation (TO)	alle Tourismus-Organisationen (unabhängig ihrer Grösse)
„Reform-Spirit“	Destinationsbildung (DMO / ReTO)	Reformansatz 1 → Wettbewerbsfähige Strukturen: von 92 Kur- und Verkehrsvereine (lokale Organisationen) zu gemeindeübergreifenden Organisationen (DMO/ReTO)
	Aufgabenteilung zwischen Tourismusakteuren	Reformansatz 2 → Aufgabenteilung zwischen DMO/ReTO, GRF, ST, Gemeinden, Leistungsträgern/Tourismusakteuren (immer in Bezug auf das MARKETING und allenfalls auch auf Infrastrukturen/Angebote zwischen DMO/ReTO und Gemeinden)
	Realisierung der Destinationsstrukturen und Aufgabenteilung	Umsetzung der beiden zuvor erwähnten Reformansätze
Flankierende Massnahmen	Neuausrichtung von Graubünden Ferien (GRF)	Neue Strategie von GRF (2006) → Fokussierung auf ausgewählte Märkte/Segmente/Tätigkeiten
	Branding (Markenführung)	Markenstrategie (Markensystem / Markenhierarchie) für DMO und ReTO: jeder Player (DMO/ReTO) hat eine eigene Markenstrategie: entweder alleine als starker „Leuchtturm“ (Marke <i>graubünden</i> "mitführen") oder als Destinationsmarke im „Kleid“ der Marke <i>graubünden</i> .
	Tourismusfinanzierung (Tourismusabgabengesetz, TAG)	von lokaler Tourismusfinanzierung hin zu gemeindeübergreifender Tourismusfinanzierung mittels kantonalem Gesetz
	Balanced Scorecard (BSC) für DMO und GRF (Projekt-BSC des AWT)	Führungs- und Monitoringinstrument einer DMO (unternehmensbezogen). Messen und überprüfen der <u>Unternehmensziele</u> . Projekt- /interne Massnahme → Projekt-Monitoringinstrument um über den Reformfortschritt Auskunft zu haben. Messen und überprüfen der <u>Projektziele</u> .
	Natur- und kulturnaher Tourismus Graubünden (NKTGR)	Strategie für Akteure aus eher ländlichen Regionen (keine Unterscheidung zwischen „Gross“ und „Klein“)
	Qualitätsprogramm Graubünden (QPGR)	Umsetzung eines kantonalen Massnahmenbündels als Ergänzung zu verschiedenen nationalen Aktivitäten wie Q-Labels oder Enjoy Switzerland.
	Elektronische Tourismusplattform Graubünden (ePlattform)	Schnittstelle zu neuen Vertriebskanälen

Quelle: AWT, 2013

## Anhang 2: Interviewkonzept

### a. Interviewpartner

Datum	Ort	Gesprächspartner, Funktion
Dienstag, 11.06.13	Bern	Daniel Fischer, Daniel Fischer & Partner, Management & Marketing Consulting, Niederwangen b. Bern, VR-Präsident Flims Laax Falera Management AG
Montag, 17.06.13	Chur	Silvio Schmid, Präsident Bergbahnen Graubünden
		Gaudenz Thoma, CEO Graubünden Ferien
		Marcel Friberg, Präsident Graubünden Ferien
Dienstag, 18.06.13	Chur	Yvonne Brigger-Vogel und Felicia Montalta, externe Projektleitung QPGR
	Klosters Platz	Reto Branschi, CEO Davos Destinations-Organisation
		Urs Wohler, Direktor Tourismus Engadin Scuol Samnaun Val Müstair AG
Mittwoch, 19.06.13	Lenzerheide	Andreas Züllig, ehemaliger Präsident hotelleriesuisse Graubünden
	Wergenstein	Stefan Forster, Leiter Kompetenzstelle NKTGR
		Denise Dillier, Direktorin Viamala Tourismus
Mittwoch, 10.07.13	Telefonisches Interview	Ariane Ehrat, CEO Tourismusorganisation Engadin St. Moritz

## b. Interviewleitfäden

Die jeweilige Kurzform der Interviewleitfäden setzt sich aus den mit einem \* gekennzeichneten Fragen zusammen.

### Interviewfragen Gesamtreform

#### Teil A: Prämissen

##### 1.1 Ausgangslage

- a) Zu Beginn der Reform wurde eine **gemeinsame Vision** entwickelt.

Vision für den Bündner Tourismus im Jahr 2012

Vision für den Bündner Tourismus im Jahr 2012

- Graubünden ist die führende Ferienregion der Alpen mit qualitativ hoch stehenden touristischen Produkten.
- Auf innovative Produkte aufmerksam gemacht worden, reisen immer mehr neue Gäste aus aller Welt nach Graubünden. Neue Arbeitsplätze im Tourismus werden geschaffen und die Zahl der Logiernächte steigt wieder an.

- GR = führende Ferienregion der Alpen
- Qualitativ hochstehende touristische Produkte
- Neue Gäste aus aller Welt
- Neue Arbeitsplätze schaffen
- Anzahl Logiernächte steigern

Quelle: Umsetzungskonzept (UMK) 2006, S. 2

#### 1. Frage \*

War es aus heutiger Sicht sinnvoll, mit dem angestrebten Ansatz „Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus“ zu versuchen, diese visionären Ziele zu erreichen?

- b) Bei der Ausgangslage wurden **Kriterien für eine DMO** entwickelt und damit eigentlich der gesamte Endzustand im Kanton bezüglich der Organisation der Tourismusorganisationen geplant.

## Kriterien bezüglich Grösse und Dominanz

Tabelle 6: Minimale Kriterien bezüglich Grösse und Dominanz der DMO

	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4
<b>Zahl der Logiernächte in der kommerziellen Beherbergung (in Mio.)</b> z.B. Hotels, Jugendherbergen, Gruppenunterkünfte, gewerblich vermietete Ferienwohnungen/-dörfer	> 1.4	> 1.6	> 1.8	> 2.0
<b>Umfang des zur freien Verfügung stehenden Marketingbudgets (in Mio. CHF)</b> Freie Marketingmittel beinhalten Mittel für folgende Aufgaben: Marketingplanung und -konzeption, Angebotsgestaltung, -promotion, -distribution, Info-Stelle und Call-Center	> 4.0	> 5.0	> 6.0	> 7.0
<b>Anzahl der potenziellen Endkundenkontakte, die über Vertragspartner der DMO (Key Accounts) mit konkreten buchbaren Produkten erreicht werden können (in Mio.)</b> Beispiele für mögliche Key Accounts: Coop oder Migros; Airlines, Banken, Versicherungen und Kreditkartenorganisationen	> 0.1	> 0.3	> 0.6	> 1.0
<b>Anteil der Destinationsangebote (bzw. Kapazitäten), die der DMO für Verhandlungen mit Reiseveranstaltern für die Optimierung von nachfrageschwachen Saisons (z.B. Januar, Mai, Juni) zur Verfügung gestellt werden</b>	> 5 %	> 10 %	> 15 %	> 20 %

Quelle: in Anlehnung an IDT-HSG

Quelle: UMK 2006, S. 21

## Minimale Kriterien bezüglich Aufgaben und Ressourcen der DMO

Tabelle 5: Minimale Kriterien bezüglich Aufgaben und Ressourcen der DMO

<b>Produktgestaltung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nachweis einer <b>Produktmanager-Stelle</b>, welche für die <b>Produkt- und Leistungsentwicklung</b> zuständig ist.</li> </ul>
<b>Marktbearbeitung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nachweis der <b>Besetzung der Schlüsselfunktionen Marketing &amp; Verkauf sowie PR</b> mit fachlich ausgewiesenen Personen.</li> <li>Verwendung der Marke <i>graubünden</i> in geeigneter Form als Ergänzung zur Erstmarke DMO.</li> </ul>
<b>Verkauf</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Existenz einer <b>physischen Präsenz (Schalter)</b> in der Destination, die während 8 Stunden pro Tag an 7 Tagen die Woche geöffnet ist.</li> <li>Existenz eines <b>telefonischen Buchungs- und Auskunftsdienstes (Call-Center)</b> während 24 h pro Tag und sieben Tagen in der Woche. Das Call-Center kann auch ganz oder teilweise durch Dritte betrieben werden (z. B. Hotel, Bergbahn).</li> <li><b>Online-Buchungssystem</b> für Hotels und Ferienwohnungen (bis ins Jahr 2010 ist jährlich mindestens ein weiteres Leistungselement auf die Online-Buchungsplattform aufzuschalten; z. B. Schneesportschule, Bergbahnen, Veranstaltungen).</li> <li>Damit ein Buchungs- und Auskunftsdienst (telefonisch oder Schalter) professionell betrieben werden kann, müssen die entsprechenden Informationen einfach abrufbar und die Leistungen buchbar sein. Dies setzt eine <b>leistungsfähige elektronische Tourismusplattform</b> voraus (vgl. dazu Kapitel 6.1).</li> </ul>
<b>Marketing-Controlling</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Existenz eines Systems zur <b>Service Evaluation, Zufriedenheitsmessung und Reklamationsmanagement</b> (z.B. Einsatz des «Tourismus Monitor Schweiz (TMS)», (vgl. Kapitel 6.4).</li> </ul>

Quelle: in Anlehnung an IDT-HSG

Quelle: UMK 2006, S. 22

### 2. Frage

Waren diese Kriterien sinnvoll resp. zielführend?

## 1.2 Projektzielsetzungen

### 4. Frage \*

Waren die damals gesetzten Ziele der Reform adäquat? Welche drei Ziele standen gemäss ihrer Einschätzung im Zentrum der Bestrebungen?

## Ziele

**Ergebnisse / Finanzen**

- Steigerung der Logiernächte (anzustreben ist der Stand von 1990)
- Wertschöpfung aus dem Tourismus erhöhen
- Nachhaltige Finanzierung des Tourismus sicherstellen
- Ganzjahres-, insbesondere Sommer- und Nebensaisonauslastung verbessern

**Kunden / Gäste**

- Neue Zielgruppen/neue Gäste gewinnen (in bisherigen und in neuen Märkten)
- Bisherige Gäste durch hochwertige Dienstleistungen und Gastfreundschaft halten, Potenziale ausschöpfen
- Wahrnehmung der Marke Graubünden steigern (Markenpflege, Markenmanagement)

**Marketing**

- Zielgruppen-Marketing in neuen Märkten/Marktsegmenten aufbauen
- Koordinierte Bearbeitung der internationalen Märkte erreichen
- Elektronische Tourismusplattform Graubünden aufbauen
- Neue (internationale) Vertriebskanäle erschliessen

**Prozesse / Touristische Leistungsträger**

- Neue Angebote aufbauen und einführen
- Bisherige Angebote in Bezug auf den Verkauf optimieren (Leistungspflege)
- Mehr Effektivität in der Zusammenarbeit mit Schweiz Tourismus erreichen
- Effektivität der Kommunikationsprozesse steigern
- Q-Management stärken und ausbauen

**Innovation**

- Aktive Marktbeobachtung zur Entwicklung neuer, marktgerechter Produkte aufbauen
- Innovations-Netzwerke für die Kreation neuer Angebote aufbauen

**Mitarbeiter/ Kultur / Infrastruktur**

- Effiziente Unternehmensführung ermöglichen
- Befähigung der Mitarbeiter sicherstellen
- Effiziente Infrastruktur innerhalb des Kantons sicherstellen
- Identität der Bevölkerung mit Destinationsmanagement-Organisationen fördern

Quelle: UMK 2006, S. 3

### 1.3 Schwerpunktsetzung

#### 5. Frage

Wurden die richtigen flankierenden Massnahmen zur Unterstützung der Strukturreform und der formulierten Ziele gesetzt?

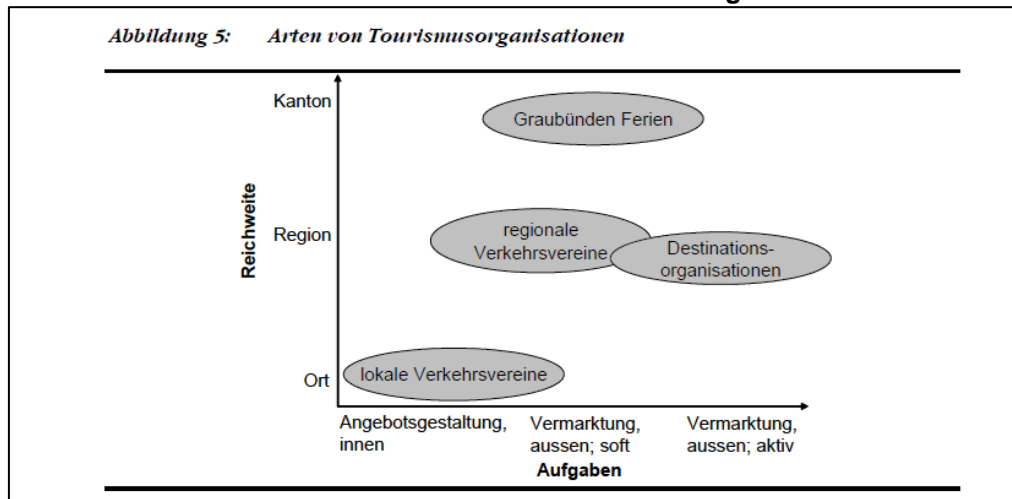
- BSC
- ePlattform
- Branding
- Qualitätsoffensive
- Tourismusfinanzierung
- Kompetenzstelle für den „natur- und kulturnahen Tourismus“

## 1.4 Anreize der Reform

### 6. Frage

Waren die Anreize der Reform genügend gross, um die Ziele zu erreichen?

Die Tourismusstrukturen im Kanton Graubünden sind **heterogen** und **kleinstrukturiert**



Quelle: IDT, 2006, S. 14

### 7. Frage \*

Wurden die finanziellen Mittel bei der Reform zielführend eingesetzt?

### 8. Frage

Waren die Vorgaben für eine Organisation vor Ort bezüglich Organisation und Führung zielführend?

## Minimale Kriterien bezüglich Organisation und Führung der DMO

Tabelle 4: Minimale Kriterien bezüglich Organisation und Führung der DMO

### Strukturen und Aufgabenteilung

- **Max. 7 Vorstandsmitglieder<sup>3</sup>** mit etwa folgenden Kompetenzen: Finanzen, Marketing, Recht, Produktmanagement/Verkauf.
- **Vollständige Delegation der Geschäftsführung und notwendigen Kompetenzen durch den Vorstand an das Management** (→ Organisations- und Geschäftsreglement).

### Führungsdokumentation

- Vorliegen einer vom Vorstand verabschiedeten und nach aussen kommunizierten **Strategie (inkl. Businessplan)**.
- Vorliegen einer **Markenstrategie** basierend auf einer nachweislich **bekannten Destinations-Marke** (Basis: Markenumfrage Graubünden und Schweiz Tourismus), (vgl. Kapitel 6.3).
- Vorliegen einer **Qualitätssicherungsstrategie** (vgl. Kapitel 6.4).

### Controlling

- **Existenz eines strategischen Führungs- und Monitoringsystems** mit Hilfe des Instrumentes Balanced Scorecard (BSC) mit Markt und effizienzorientierten Kennzahlen konsistent mit den Monitoringbedürfnissen des Kantons Graubünden (vgl. Kapitel 6.2).

Quelle: in Anlehnung an IDT-HSG

Quelle: UMK 2006, S. 19

### 9. Frage \*

War der Mix zwischen Top down-Vorgaben und Bottom up-Umsetzung aus heutiger Sicht richtig gewählt?



## Teil B: Prozesse

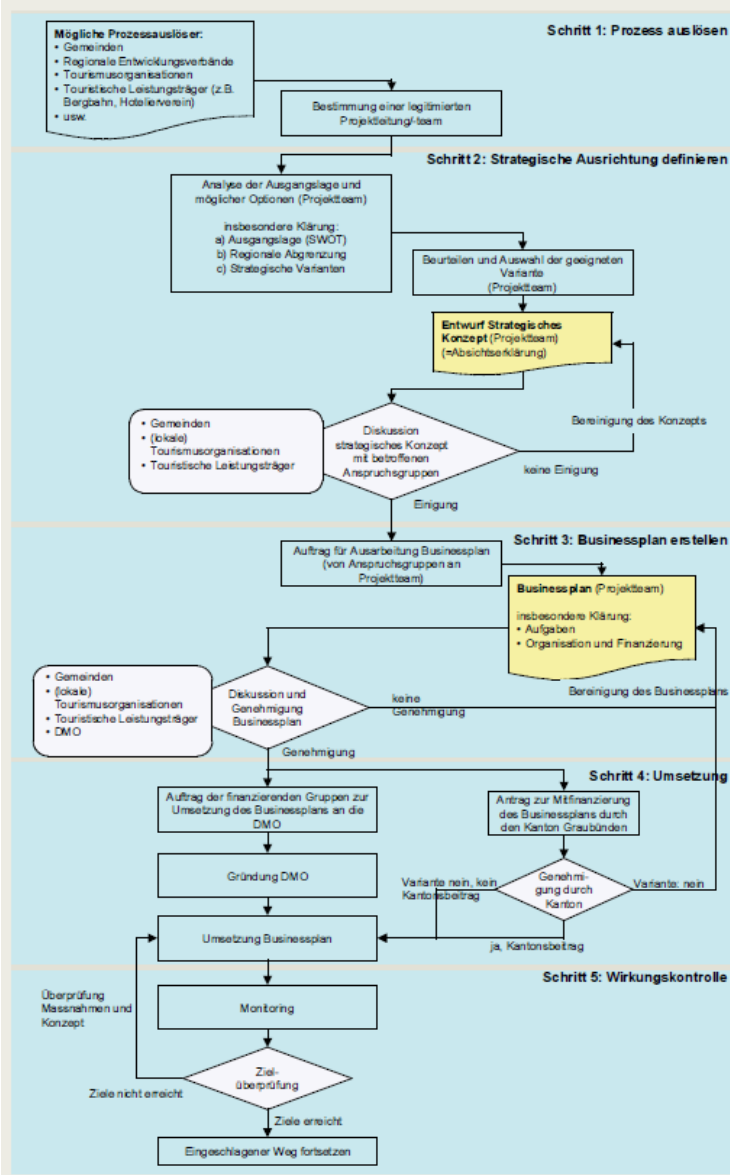
### 1.5 Erfahrungen bezüglich Aufbau, Ablauf und Vorgehensweise

#### 10. Frage

Wurden die Aufgabe resp. die einzelnen Schritte der Reform korrekt vermittelt?

Übersicht zu einem möglichen Vorgehen für die Bildung einer DMO / zTO

Abbildung 14: Übersicht zu einem möglichen Vorgehen für die Bildung einer DMO / zTO



Quelle: UMK 2006, S. 34

**11. Frage**

Waren die Vorgaben zur Beantragung von Fördermitteln klar?

**12. Frage \***

Als wie zielführend werden die aufbereiteten Vorlagen (Businessplan) resp. die Arbeitshilfen (aus Pilotprojekt Scuol, Pilotprojekt Davos) eingeschätzt? Stellten die Projektunterlagen/-vorlagen für die Akteure an der Basis eine optimale Unterstützung zur Umsetzung dar?

**1.6 Organisation und Durchführung der Reform****13. Frage \***

Wie wird rückblickend die Projektorganisation mit dem Auftraggeber (Regierungsrat Trachsel) – der Projektleitung (AWT) – dem Projektteam (Wissenschaft) – der Expertengruppe (DMO) und dem Fachberater eingeschätzt?

**14. Frage \***

Wie schätzen Sie die Rolle der Amtsstelle und des Regierungsrates bei der Durchführung der Strukturreform ein?

**15. Frage**

War die aktive Rolle des Kantons auch bei der Umsetzung hilfreich?

**1.7 Umsetzung der Reform mit Massnahmen****16. Frage**

Wurden die vorgesehenen finanziellen und personellen Ressourcen für eine zielführende Umsetzung der Massnahmen (Gesamtreform und flankierende Massnahmen) eingesetzt?

**1.8 Akzeptanz der Reform****17. Frage**

Wurden die verschiedenen Akteure hinreichend in das Reformprojekt eingebunden, um eine genügende Akzeptanz der Reform zu erreichen?

## Teil C: Ergebnis

### 1.9 Ergebnisse aus der Reform

- a. Als Ergebnisse der Reform können **folgende Umsetzungen** aufgeführt werden.
  - **Destinationsbildung**
    - „Aus einst über 90 meist lokalen Tourismusorganisationen sind bis heute 15 gemeindeübergreifende DMO's (4) und ReTO's (11) entstanden
    - „Sie bieten neue Produkte über neue Wege wie das Internet oder die Reisebüros an“
    - „Bildung von wenigen, leistungsfähigen Destinationen“
    - „Entwicklung marktfähiger Produkte“
  - **Aufgabenteilung:**
    - Nach Überarbeitung 2009
      - DMO und ReTO: Kernmärkte
      - GRF: Aufbau- und Zukunftsmärkte
  - **GRF**
    - Überarbeitung nach Einwand der grossen DMO's 2009 (In der Reform: Aufbau-, Zukunftsmärkte und Fernmärkte sowie Watch-List)
    - Neu „Bearbeitung der Aufbau- und Zukunftsmärkte“,
    - Betreuung Neigungsgruppen-Marketing,
    - Führung der Regionenmarke *graubünden*,
    - Leitung des Teilprojektes „elektronische Tourismusplattform Graubünden“
    - Markenhierarchie zu klären
  - **BSC**
    - DMO's arbeiten mit einer BSC
    - Erste kantonale BSC per Ende 2012 erstellt.
  - **Q-Offensive**
    - In Umsetzung:
      - 12 Ortsbegehungen
      - Laufend Best-Practice Beispiele aufschalten und (finanzielle) Anreize dazu schaffen (in Vorbereitung)
      - Gästebefragungen
      - Mystery Checks der Schnittstellen (bspw. Cross-Selling) in den Pilotregionen Scuol, Davos Klosters, Savognin
      - Tägerschaft für einen Tourismuspreis GR suchen
      - Schaffung eines Nachhaltigkeitsmonitorings für den Kanton
      - Inventarisierung bestehender Q-Programme
      - Instrumente Wasser/Energieeffizienz (in Vorbereitung)
  - **Kompetenzstelle „Natur- und kulturnaher Tourismus“**
    - Weiterbildung gemeinsam mit sanu
    - Jährliche Netzwerktagung
    - First Level Support
  - **Tourismusfinanzierung**
    - TAG entwickelt und 2012 an der Urne gescheitert
    - Vorarbeiten für eine einheitliche kommunale Tourismusfinanzierung im Gange

**18. Frage \***

Haben wir die relevanten Ergebnisse in den verschiedenen Bereichen erfasst?

- b. Als relevante **Projektunterlagen**, die durch die Reform entstanden sind, können folgende genannt werden:
- Bündner Tourismusreform IDT, 2006 (Analyse)
  - Umsetzungskonzept Bündner Tourismusreform 2006 (Konkretisierung der Umsetzung und Kommunikation an die Basis)
  - Bekanntheit von alpinen Schweizer Destinations-Marken IDT 2006 (Analyse)
  - Businessplanvorlage für DMO und ReTO (Umsetzung und Controlling)
  - Arbeitshilfe für die DMO und ReTO zum Businessplan (Umsetzung)
  - Prüfungsberichte zur den Businessplänen (Controlling)
  - Vergleichende Masterarbeit zu den unterschiedlichen Destinationsbildungsprozessen in den Kantonen (Analyse mit Handlungsempfehlung)
  - Entwicklung einer kantonalen BSC zum Controlling der Reformergebnisse, Kappeler AG (Controlling)
  - Botschaft zur TAG, 2011 (Gesetz mit Konzeption und Umsetzungsvorgehen)
  - Inszenierungsmasterplan, HTW Chur 2006
  - Konzept zur Q-Offensive GR, 2010 (Konzeption)
  - Umsetzungskonzept der Trimarca AG, 2011 (Umsetzung)
    - Leitfaden zur Erlebnisinszenierung: 12 Ortsbegehungen
    - Gästebefragungen
    - Mystery Checks der Schnittstellen (bspw. Cross-Selling) in den Pilotregionen Scuol, Davos Klosters, Savognin
    - Plattform rund um Qualitäts- und Angebotsentwicklung mit Tools zur Qualitätssicherung- und Entwicklung
  - Natur- und kulturnaher Tourismus:
    - Handbuch „Tourismus ganz natürlich“
    - Checkliste
  - Berichte zum „Stand der Umsetzung“ alle zwei Jahre und Themendossier (Kommunikation)
  - Marken- und Verkaufsstrategie durch GRF

**19. Frage \***

Fehlen bei dieser Auflistung noch relevante Projektunterlagen? Wie wird der Einsatz der Projektunterlagen in den Bereichen Analyse/Konzeption, Umsetzung, Controlling und Kommunikation beurteilt?

**20. Frage**

Ist die Zusammenarbeit im Marketing genügend geklärt?

- c. **Ergebnisse** aus der Bündner Tourismusreform:

## Ergebnisse aus der Analyse

## 2 Ergebnisse aus der Analyse



### ① Die „Bündner Tourismusreform 2006-2012“ ist auf Kurs

- **Überzeugende, gemeinsame Stossrichtung („Gesamtprogramm“) für den Bündner Tourismus**
  - Fokus 1: Rollenmodell mit klarer Aufgabenteilung zwischen GRF, DMO und ReTO
  - Fokus 2: Strategische Projekte wie BSC, e-Plattform, Branding und Tourismusfinanzierung
- **Klare Fokussierung von GRF und Destinationen auf der Basis von „Business Plänen“**
  - Fokus GRF: Verkauf (Aufbaumärkte), Produkt-Management, e-commerce, Brand Management
  - Fokus DMO: Produkt/Marktstrategie (Kernmärkte), „Kompetenzzentrum Tourismus“ in der Region
- **Bemerkenswert**
  - Einziges vergleichbares Reformprogramm im Alpenraum
  - Politische Unterstützung mit CHF 18 Mio.
  - Fokus auf „Strukturen“ und „ausgewählte strategische Projekte“

Zwischenbilanz Graubünden 2020

Daniel Fischer &amp; Partner

6

Quelle Fischer, 2012, F. 6

### 21. Frage

Stimmen Sie mit oben stehender Beurteilung überein?

### 22. Frage \*

Braucht es ein Folgeprogramm (2013-2020) in Graubünden?

## 1.9 Reformeffizienz

- a. Die Affinität der einzelnen Massnahmen wird jeweils anhand eines Rasters beurteilt. Dieser umfasst die folgenden beiden Dimensionen:  
 Y-Achse: Input/Aufwand: Anteil an den Gesamtkosten finanzieller und persönlicher Ressourcen  
 X-Achse: Output/Ertrag: Subjektive Einschätzung des Nutzens

### 23. Frage \*

Wie schätzen Sie das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen bei den verschiedenen Massnahmen der Reform (nummerierte Legende) ein? Tragen Sie ihre Einschätzung in der Matrix ein (Platzieren der Zahlen 1. bis 7. In der Matrix).







### 1.15 Zukünftige Effizienz und Effektivität

**29. Frage \***

Wie kann zukünftig die Effizienz und Effektivität in der Zusammenarbeit bei weiteren Tourismusprogrammen (bspw. GR 2020) gesteigert werden?

### 1.16 Erkenntnisse

**30. Frage**

Welche Fehler müssen in Zukunft vermieden werden?

**31. Frage**

Haben Sie inhaltliche und organisatorische Vorschläge?

## Interviewfragen „Natur- und kulturnaher Tourismus“ (NKTGR)

### Teil A: Prämissen

#### 1.1 Schwerpunktsetzung NKTGR

##### 1. Frage \*

Inwiefern konnte die flankierende Massnahme NKTGR zur Zielsetzung der Gesamtreform beitragen?

#### 1.2 Überprüfung der Annahmen aus heutiger Sicht

- a. In der erarbeiteten Strategie für den NKTGR werden folgende Handlungsfelder (HF) vorgeschlagen, um die Vision des NKTGR zu erreichen:
- HF Instrumente: Instrumentarium für Produkte- und Angebotsentwicklung
  - HF Aus- und Weiterbildung
  - HF Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung der touristischen Akteure
  - HF Netzwerk aufbauen und Erfahrungsaustausch pflegen
  - HF Qualitätskriterien definieren

##### 2. Frage \*

Haben sich die Handlungsfelder bewährt? Wo gibt es aus heutiger Sicht Veränderungen?

- b. Grundsätze/Zielsetzungen des NKTGR:

- ☐ Gemeinsame Vorstellung der Akteure, was NKTGR ist und was kurz- und mit-telfristig erreicht werden soll
- ☐ Wünsche und Bedürfnisse der Akteure im NKTGR sind bekannt
- ☐ Gründe sind bekannt, warum viele Angebote heute nicht funktionieren
- ☐ Entwickeln eines konkreten Instrumentariums zu handen der Akteure für die Planung und Umsetzung von marktfähigen NKTGR-Angeboten
- ☐ Öffentlichkeit weiss was läuft
- ☐ Ausarbeitung einer Strategie für NKTGR

##### 3. Frage \*

Waren die damals definierten Zielsetzungen für den NKTGR adäquat? Wie priorisieren Sie diese Zielsetzungen aus heutiger Sicht (Kästchen oben entsprechend der Priorisierung nummerieren (1 = erste Priorität, etc.))?

- c. Als Erfolgsfaktoren für den NKTGR wurden aus Interviews mit im NKTGR tätigen Personen folgende genannt:
- Qualitativ gute und einfache Angebote die zur Region passen
  - Richtige Positionierung, dass auch Einheimische dahinter stehen
  - Funktionierende Zusammenarbeit (regional, national, international)
  - Q-Kontrolle und Weiterentwicklung

- Gute Vermarktung

#### 4. Frage

Welche Erfolgsfaktoren gelten heute noch im NKTGR und welche haben sich verändert?

- d. Gemäss einer in der Analysephase durchgeführten Bildanalyse konnte festgestellt werden, dass in den grossen Tourismusorten für die Kommunikation NKTGR-Angebote verwendet werden. Dabei wird v.a. der Sommertourismus mit NKTGR-Angeboten beworben. Internetrecherche und Befragung zum NKTGR-Angebot zeigten bei den acht grossen Tourismusorten folgendes:
- 80% der Angebote im NKTGR
  - neu eingeführte NKTGR-Angebote im Jahr 2007: Durchschnittlich +13%
- ⇒ **Wachstumspotenzial** wird gemäss Umfrage auf **10–20%** geschätzt

#### 5. Frage

Wie kann aus heutiger Sicht das Wachstumspotenzial der NKTGR-Angebote eingeschätzt werden?

### 1.3 Planung & Timing

- e. Aus den Recherchen der Dokumentenanalyse konnte über die Einbettung in die Marke *graubünden* und allgemein in die Tourismusreform (Angebote in DMO-Angeboten integriert) eher wenig wahrgenommen werden.

#### 6. Frage

Wie schätzen Sie die Einbettung aus heutiger Sicht ein? Worin lagen die Herausforderungen?

#### 7. Frage

War der Zeitplan zur Etablierung der Kompetenzstelle und zur Einbettung in die Reform realistisch? Konnte er eingehalten werden?

### 1.4 Partizipation der Stakeholder

- f. Ein Ziel der Kompetenzstelle war es, bereits funktionierende Aktivitäten gezielt miteinander zu vernetzen: Langsamverkehr, ÖV, Hotellerie & Gastronomie, Landwirtschaft, Bündner Museen. Aus Interviews in der Analysephase ging hervor, dass im NKTGR tätige Institutionen/Personen Unterstützung wie folgt wünschten.
- Finanzielle und beratende Unterstützung
  - Breite Verwurzelung und Abstützung
  - Netzwerk
  - Kompetente und dauerhafte Anlaufstelle: Schaffung einer Koordinationsstelle
  - Schulung/Aus- und Weiterbildung
  - Medieninteresse

#### 8. Frage \*

Wie beurteilen Sie die Partizipationsmöglichkeiten der verschiedenen Akteure aus dem NKTGR?

**9. Frage \***

Inwieweit hat sich das Partizipationspotenzial resp. das Interesse der Leistungsträger aus heutiger Sicht verändert?

**1.5 Eignung/Zweckmässigkeit Kompetenzstelle**

- g. Nachdem u.a. die Gründung eines Vereins geprüft wurde, entschied man sich auch für die Periode 2011-13 für die Organisationsform „Leistungsauftrag“ mit potentiellen Geldgebern.

**10. Frage**

Wie beurteilen Sie aus heutiger Sicht die Form „Kompetenzstelle“ zur Überwindung der strukturellen Schwächen?

**11. Frage \***

Unterstützte die Form „Kompetenzstelle“ den zielgerichteten Einsatz der finanziellen Mittel in den NKTGR?

**Teil B: Prozesse****1.6 Griffigkeit der Massnahmen zur Behebung der Schwächen und Ausschöpfung der Potenziale****12. Frage**

Wie verlief der Prozess in den einzelnen Handlungsfeldern, um Schwächen zu verbessern und Potenziale zu nutzen?

**13. Frage \***

Wie kann die Einbettung in die Gesamtreform und die Zusammenarbeit (GRF, DMO-ReTO) beurteilt werden?

**1.7 Effektivität der Umsetzung und des Mitteleinsatzes**

- a. Ausgewiesene Kosten der Kompetenzstelle im Jahr 2011:
- CHF 180'000 (CHF 8'000 unter Budget)
  - Grösste Kostenbereiche:
    - o ‚First Level Support‘ CHF 49'600
    - o Netzwerkbetreuung knapp CHF 30'000
    - o Weiterbildung CHF 29'000 (sanu-Kurs und Handbuch)

**14. Frage**

Wie kann die zielführende Umsetzung mit Hilfe der vorhandenen Ressourcen in den einzelnen Handlungsfeldern beurteilt werden?

- b. Der Kompetenzstelle standen gesamthaft für die Jahre 2008 bis 2013 von Kantonsseite rund CHF 800'000 zur Verfügung (2008-2010: insgesamt CHF390'000 und 2011-2013 je CHF 130'000).

**15. Frage \***

In welchem Handlungsfeld resp. bei welcher Massnahme bewirkte ein Förderfranken des Kantons am meisten?

**16. Frage \***

Als wie zielführend und effektiv werden die aufbereiteten Vorlagen, Leitfäden etc. von den touristischen Leistungsträgern eingeschätzt?

### 1.8 Input-Output-Verhältnis

- c. Ein Blick auf die Meilensteine bis 2010 zeigt, dass sich verschiedene Massnahmen etabliert haben: Netzwerktagung, Newsletter, Weiterbildungslehrgang mit sanu, First Level Support etc.

**17. Frage \***

Wie beurteilen Sie den Prozess (Input zu Output) der Ergebniserreichung bei der Kompetenzstelle?

### 1.9 Wahl der Zusammenarbeitsform

**18. Frage**

Wie wird rückblickend die strategische und operative Einbettung der Kompetenzstelle in AWT (als Auftraggeber) – Wissenschaft – Begleitgruppe eingeschätzt?

## Teil C: Ergebnisse

### 1.10 Ergebnisse aus den Massnahmen (Umsetzungen, Initiativen, Produkte, Projektunterlagen)

- a. Als Ergebnisse der Massnahme NKTGR können folgende Umsetzungen aufgeführt werden:
- Handbuch „Tourismus ganz natürlich“
  - Checkliste
  - Weiterbildung (gemeinsam mit sanu)
  - Jährliche Netzwerktagung
  - First Level Support
  - Regelmässiger Newsletter

**19. Frage**

Haben wir alle relevanten Ergebnisse erfasst?

### 1.11 Erreichung der Ziele

#### 20. Frage \*

Wie zeigt sich der Zielerreichungsgrad bei den verschiedenen Zielen und Massnahmen im NKTGR? Tragen Sie ihre Einschätzung pro Ziel/Massnahme ein.

Ziele und Massnahmen	Zielerreichungsgrad					
	0%	ca. 20%	ca. 40%	ca. 60%	ca. 80%	ca. 100%
Gemeinsame Vorstellung der Akteure, was NKTGR ist und was erreicht werden soll	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finanzielle und beratende Unterstützung für die Akteure im NKTGR (u.a. First Level Support)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Entwicklung Instrumentarium zu handen Akteure für Planung und Umsetzung von marktfähigen NKTGR-Angeboten (u.a. Checkliste, Handbuch)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Breite Verwurzelung und Abstützung (u.a. Netzwerk)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kompetente und dauerhafte Anlaufstelle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schulung/Aus- und Weiterbildung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Umsetzung Konzepte durch Akteure: „Papier lebendig machen“	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Medieninteresse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Öffentlichkeit weiss was läuft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ausarbeitung Strategie NKTGR	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 1.12 Impulswirkung

- b. Beim First Level Support fallen die sehr kleinräumigen und –strukturierten Produkte auf, die einzeln beraten werden. Ende 2009 wurde ein Projekt mit GRF angegangen „Kulinarik – bucca fina“, bei dem in den nächsten 3-5 Jahren unterschiedlichste Angebote zum Thema entstehen (Graubünden weites „klein und fein“)

**21. Frage**

Wie konnten diese einzelnen Angebote in die Angebotspalette der DMO's, ReTO's etc. eingebaut werden, um Wirkung zu erzielen?

**22. Frage \***

Wo gab die Kompetenzstelle Impulse zur Angebotsentwicklung in den DMO's und ReTO's?

**1.13 Nachhaltige Wirkung der Offensive****23. Frage \***

Wie wird die Qualitäts- und Erfolgskontrolle sichergestellt, um das Angebot weiter zu entwickeln?

**24. Frage \***

Kann bereits etwas über die Entwicklung der im NKTGR gebuchten LN und der Entwicklung der NKTGR-Angebote ausgesagt werden?

**25. Frage**

Wie haben sich das Interesse gegenüber der Kompetenzstelle und die Zusammensetzung der Leistungsträger entwickelt?

**Teil D: Ausblick und Empfehlungen****1.14 Erfahrungen aus der gewählten Organisationsform für die Zukunft****26. Frage**

Welche Erfahrungen bezüglich Schnittstellen zu Agrotourismus, QPGR oder GRF kann die Kompetenzstelle für die Zukunft mitnehmen?

**27. Frage \***

Wie kann die Kompetenzstelle in Zukunft optimal in die bestehenden Tourismusstrukturen eingebettet werden (ST, GRF, Marke *graubünden* etc.)?

**28. Frage \***

Welchen Beitrag kann die Kompetenzstelle bei einem Folgeprogramm 2013-2020 leisten?



### 1.15 Vertiefung/Verstärkung einzelner Teilbereiche

#### 29. Frage

Welche Teilbereiche der Kompetenzstelle behalten auch in Zukunft einen grossen Stellenwert?

#### 30. Frage

Gibt es weitere/neue Aspekte, die in der Kompetenzstelle vertieft bearbeitet werden sollten?

## Interviewfragen „Qualitätsprogramm Graubünden“ (QPGR)

### Teil A: Prämissen

#### 1.1 Schwerpunktsetzung

##### 1. Frage \*

Inwiefern konnte/kann das QPGR zur Zielsetzung der Gesamtreform beitragen?

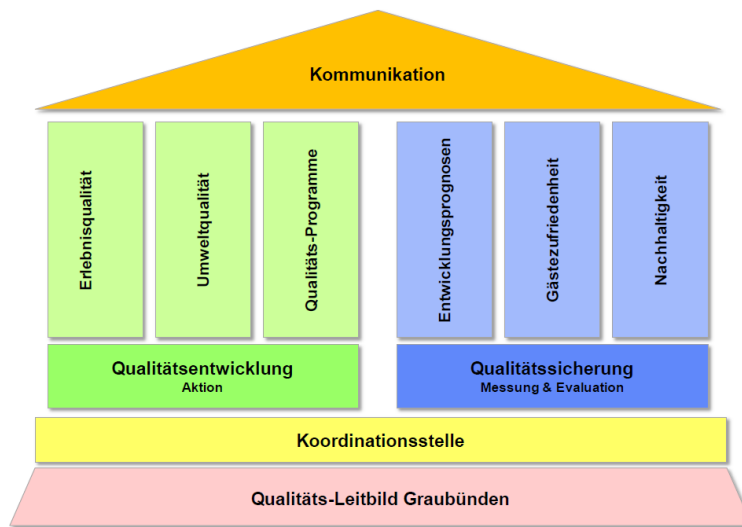
- a. Gemäss Schlussbericht soll die Qualitätsoffensive im Bündner Tourismus zu folgendem führen:
- Die Q-Offensive
- ...unterstützt die Vision Graubünden als führende Ferienregion der Alpen
  - ...umfasst die ganze touristische Dienstleistungskette
  - ...fördert primär die Qualität bei den Leistungsträgern
  - ...setzt auf bewährte Qualitätsprogramme und entwickelt gezielt eigene Schwerpunkte
  - ...fördert die ständige Qualitätsverbesserung und –weiterentwicklung
  - ...ist ein Positionierungsmerkmal

##### 2. Frage

Inwiefern ist es aus heutiger Sicht vernünftig und nachvollziehbar, die oben stehenden Zielsetzungen mit einem Qualitätsprogramm anzustreben?

- b. Aufbauend auf den bisherigen Erkenntnissen zu Qualität im Tourismus wurde das „Qualitätshaus Graubünden“ entwickelt. Das Fundament des Qualitätshauses bildet das „Qualitäts-Leitbild Graubünden“, welches die Eckpunkte der Qualitätsbestrebungen im Kanton Graubünden zusammenfasst und eine gemeinsame Basis für diese schafft:

## Qualitätshaus Graubünden



Quelle: Schlussbericht Q-Offensive 2010, S. 4

### 3. Frage \*

Inwieweit ist der Inhalt und Aufbau des Qualitätshauses für die Qualitätsoffensive aus heutiger Sicht zielführend und nachvollziehbar?

c. Bei der Priorisierung der Säulen im Q-Haus einigte man sich auf folgende Reihenfolge:

#### 1. Priorität:

- Erlebnissetting von Attraktionen
- Transparenz und Anreize Q-Programme
- Gästebefragung Graubünden
- Schnittstellenspezifische Mystery Checks
- Grundinformation/-kommunikation

#### 2. Priorität:

- Checklisten Energie/Wasser
- Positionierungselement Wasser
- Methodenkoffer zur Unterstützung der Leistungserbringer
- Aus- und Weiterbildung

#### 3. Priorität:

- Zukünftige Qualitätsanforderungen
- Grundlagenbericht Klima
- Touristische Wirkung auf die nachhaltige Entwicklung
- Auszeichnungen

**4. Frage**

Stimmt die Priorisierung der Module aus heutiger Sicht immer noch? Wo hat es Veränderungen gegeben?

**1.2 Planung & Timing****5. Frage**

Wie schätzen Sie die Einbettung in die Gesamtreform aus heutiger Sicht ein? Worin lagen/liegen die Herausforderungen?

**6. Frage**

War der Zeitplan zur Etablierung des QPGR in der Reform realistisch? Konnte er eingehalten werden?

**1.3 Partizipation der Stakeholder**

- d. Qualität als Qual: Im Umsetzungsvorschlag von TRIMARCA wird festgestellt, dass die Motivation der Leistungserbringer, die neuen Module und Tools zu nutzen, zu den grössten Herausforderungen gehört.

**7. Frage \***

Wie beurteilen Sie die Partizipationsmöglichkeiten der Leistungsträger im Rahmen des QPGR?

**8. Frage \***

Inwieweit hat sich das Partizipationspotenzial resp. das Interesse der Leistungsträger aus heutiger Sicht verändert?

- e. Folgende Empfehlungen zur Risikominimierung wurden vorgeschlagen:
- Eine klare, argumentative Kommunikation ist für den Qualitätsprozess essentiell. Eine Sprachregelung unabdingbar, eine einheitliche visuelle Erscheinung notwendig (kein Logo).
  - Anreize für die Leistungsträger müssen sowohl monetär, medial und instrumental sein.
  - Die Kompetenz der Projektkoordination ist für die Akzeptanz und die Teilnahme der LT's an der Offensive entscheidend. Klare Regelung wer wann wie wo auftritt (Kommunikationsstrategie).

**9. Frage**

Haben sich die oben aufgeführten Empfehlungen als hilfreich herausgestellt, um die Leistungsträger für die Q-Offensive zu motivieren? Welche Empfehlungen gelten aus heutiger Sicht?

## Teil B: Prozesse

### 1.4 Griffigkeit der Massnahmen zur Behebung der Schwächen und Ausschöpfung der Potenziale

#### 10. Frage

Wie verlief der bisherige Prozess in den einzelnen Modulen, um Schwächen bezüglich Qualität zu beheben und Potenziale zu nutzen?

#### 11. Frage \*

Wie kann die Einbettung in die Gesamtreform (bspw. GRF, DMO-ReTO) beurteilt werden?

#### 12. Frage

Inwieweit kann ein Anreizsystem (bspw. Bonus-/Malus-System) zur Beschleunigung der Qualitätsoffensive beitragen? Welche Erfahrungen wurden bisher gemacht?

### 1.5 Effektivität der Umsetzung und des Mitteleinsatzes

#### 13. Frage

Wie kann die zielführende Umsetzung mit Hilfe der vorhandenen Ressourcen in den einzelnen Modulen beurteilt werden?

- a. In den Jahren 2011 bis 2012 wurde für das QPGR mit einem Kostendach von CHF 950'00 gerechnet.

#### 14. Frage \*

In welchem Modul resp. bei welcher Massnahme bewirkte ein Förderfranken des Kantons resp. aus Innotourgeldern am meisten?

#### 15. Frage \*

Als wie zielführend und effektiv werden die aufbereiteten Vorlagen, Leitfäden, Checklisten etc. von den touristischen Leistungsträgern eingeschätzt?

### 1.6 Input-Output-Verhältnis

- b. Als Messindikatoren gelten u.a. Anzahl TN, Schlussberichte, Meetings, Downloads/Klicks Q-Portal, Anzahl Befragungen etc.

#### 16. Frage \*

Wie beurteilen Sie den bisherigen Prozess (Input zu Output) der Ergebniserreichung im QPGR?

#### 17. Frage

Wie fällt das Verhältnis Input-Output der einzelnen Messindikatoren aus?

- c. In einer Risikoanalyse wurden präventive Massnahmen erarbeitet, welche verhindern sollen, dass die wichtigen Projektparameter Kosten, Zeit und Qualität negativ beeinflusst werden:
- Klare Kommunikationsstrategie
  - Lukrative Anreize monetär, medial, instrumental
  - Nutzen der Module aufzeigen
  - Begleitgruppe als Lobbyisten einsetzen
  - Best Practice aufzeigen
  - „Pilotmutige“ fördern
  - Quick Wins fördern
  - Gute Aufgabenteilung Projektkoordination
  - Key Indikatoren definieren
  - Projekte lancieren, wenn Finanzierung geregelt
  - Klare Projektorganisation
  - Gutes Monitoring
  - Module für alle machbar

**18. Frage**

Welche dieser präventiven Massnahmen haben sich zur Unterstützung des Umsetzungsverlaufs bewährt?

**1.7 Wahl der Zusammenarbeitsform**

- d. Als Organisationsform für die Q-Offensive wurde eine Co-Leitung zwischen AWT und TRIMARCA gewählt mit einer klaren Aufgabenteilung für einzelne Module. Dazu kam eine Begleitgruppe mit der Funktion nach innen (regelmässige Meetings) und aussen (Lobbyisten-Funktion).

**19. Frage**

Wie wird rückblickend die Wahl der Organisationsform (Co-Leitung zwischen AWT und TRIMARCA) eingeschätzt?

**20. Frage \***

Hat sich die Zusammenarbeitsform mit den touristischen Leistungsträgern im laufenden Prozess bereits etabliert und/oder verändert?

**Teil C: Ergebnisse**

**1.8 Ergebnisse aus der Massnahmen (Umsetzungen, Initiativen, Produkte, Projektunterlagen)**

- a. Ein Blick auf den Projektstand vom 30.11.2012 zeigt folgende Hilfsmittel und Unterlagen im QPGR:
- Leitfaden zur Erlebnisinszenierung
  - Laufende Aufschaltung von Best-Practice Beispielen
  - Mystery Checks der Schnittstellen in den Pilotregionen Scuol, Davos Klosters, Savognin
  - Gästebefragungen
  - Checklisten/Leitfaden Wasser/Energieeffizienz (in Vorbereitung)

**21. Frage**

Haben wir alle relevanten Ergebnisse erfasst?

**1.9 Verbesserung der Schwächen und Stärkung der USP****22. Frage \***

Welche Säulen resp. welche Module haben sich besonders für eine kurzfristige Entwicklung und Verbesserung der Qualität bewährt?

**23. Frage \***

Welche der Module werden von den Leistungsträgern langfristig als besonders effektiv eingeschätzt?

**1.10 Erreichung der Reformziele****24. Frage \***

Es konnten in den vergangenen zwei Jahren viele Vorhaben/Ziele im QPGR initiiert resp. bereits erreicht werden. Inwiefern helfen diese mit, die Reformziele von GR zu fördern? Wo besteht weiterer Handlungsbedarf?

**1.11 Verbesserung der Qualität im touristischen Angebot****25. Frage \***

Wo gab das QPGR die grössten Impulse zur Verbesserung des touristischen Angebots? Welche Ergebnisse sind bereits sichtbar?

**1.12 Mittel zur aktiven Einflussnahme auf Qualität****26. Frage \***

Inwieweit ist es bisher gelungen, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln das Thema „Qualität“, aber auch den ganzen Qualitätsprozess zu gestalten und weiter zu entwickeln? Wo besteht in Zukunft Optimierungspotenzial?

**1.13 Messbarkeit der Ergebnisse und Tätigkeiten****27. Frage**

Wie lässt sich der Erfolg der Qualitätsoffensive mit dem QPGR am besten messen? Besteht bezüglich messbarer Indikatoren ein Handlungsbedarf?

## Teil D: Ausblick und Empfehlungen

### 1.14 Erfahrungen Aufgabenteilung für die Zukunft

#### 28. Frage

Welche Erfahrungen können aus der gewählten Organisationsform (Co-Leitung AWT/TRIMARCA) für die Zukunft gezogen werden?

#### 29. Frage

Inwieweit soll/kann die Organisationsform angepasst resp. optimiert werden?

### 1.15 Erkenntnisse für Fokussierung/weitere Umsetzung der Tätigkeiten

#### 30. Frage

Wie sieht die weitere Schwerpunktsetzung bei der Umsetzung der laufenden Module aus?

#### 31. Frage

Welche Module sollen gestärkt/vertieft/weiterentwickelt werden?

#### 32. Frage \*

Gibt es weitere/neue Aspekte oder Module, die vertieft bearbeitet werden sollten?

### 1.16 Zukünftige Rolle der Projektleitung QPGR

#### 33. Frage \*

Wie kann das QPGR optimal in die Tourismusstrukturen resp. auf den einzelnen Ebenen in GR (GRF-DMO-ReTO) und auf nationaler Ebene eingebettet werden?

#### 34. Frage \*

Wie könnte eine Einbettung des QPGR in einem weiteren Folgeprogramm 2013-2020 aussehen?

## Anhang 3: Workshop-Konzept

### a. Teilnehmende

#### **Gastgeber (Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden):**

Eugen Arpagaus (Amtsleiter), Michael Caflisch (Amtsleiter-Stv.), Patrick Ulber (Projektmitarbeiter)

**Gast:** Dr. Peter Vollmer (Vizepräsident Schweiz Tourismus)

#### **Teilnehmer:**

Reto Bransch (CEO Davos Destinations-Organisation), Denise Dillier (Direktorin Viamaala Tourismus), Daniel Fischer (VR-Präsident Flims Laax Falera Management AG), Marcel Friberg (Präsident Graubünden Ferien), Gaudenz Thoma (CEO Graubünden Ferien), Robert Wildhaber (Tourismusberater, Flims), Urs Wohler (Direktor Tourismus Engadin Scuol Samnaun Val Müstair AG)

#### **Auftragnehmer (Universität Bern, CRED, Forschungsstelle Tourismus):**

Monika Bandi (CRED), Therese Lehmann (CRED), Simone Lussi (CRED), Hansruedi Müller (Moderation)

### b. Ablauf

**Ablauf: 28. August 2013, 09.15 – ca. 12.30 Uhr** (anschl. fakultatives Mittagessen)

- |   |                                      |
|---|--------------------------------------|
| 1. Begrüssung / Zielsetzung / Vorstellung (10')                                 | Eugen Arpagaus                       |
| 2. Wichtigste Erkenntnisse Schlussbericht Gesamtreform (15')                    | Monika Bandi                         |
| 3. Zentrale Einschätzungen aus einer Aussensicht (10')                          | Peter Vollmer                        |
| 4. Reflexion Evaluationsergebnisse Gesamtreform (Thesen) (60')                  | Hansruedi Müller                     |
| a. Ausgangslage   |                                      |
| b. Prämissen  |                                      |
| c. Prozess  |                                      |
| d. Ergebnisse   |                                      |
| 5. Pause (15')  |                                      |
| 6. Wichtigste Erkenntnisse zu den flankierenden Massnahmen (15')                | Therese Lehmann/<br>Hansruedi Müller |
| 7. Diskussion Erkenntnisse für ein zukünftiges Tourismusprogramm (Thesen) (60') | Hansruedi Müller                     |
| 8. Zusammenfassung (5')   | Monika Bandi                         |
| 9. Fazit / Verabschiedung (5')  | Eugen Arpagaus                       |



## c. Zentrale Diskussionsthemen aus dem internen Zwischenbericht

### **Thesen zur Ausgangslage**

1. *Der Tourismus erfordert von den Akteuren eine hohe Systemintelligenz (Wollen und Können, Innovationsbereitschaft), welche jedoch in vielen Bereichen wenig ausgeprägt ist. Vor diesem Hintergrund ist es zielführend, wenn die öffentliche Hand Reformbestrebungen initiiert, plant und vorantreibt, um Transaktionskosten zu senken.*
2. *Die Bündner Tourismusreform war eine „Not-Wendigkeit“, der Versuch also, die Not zu wenden, um durch effizientere Strukturen und einen Innovations- resp. Qualitätsprozess den Marktanforderungen besser gerecht zu werden.*

### **Thesen zu den Prämissen**

3. *Das Anreizsystem der Reform war v.a. für kleinere bzw. für noch wenig strukturierte Tourismusorganisationen attraktiv, für die im Strukturprozess bereits weiter Fortgeschrittenen war es weniger unterstützend.*
4. *Die Ziel- und Schwerpunktsetzungen waren richtig, jedoch führte der geplante Ablauf nicht immer zu den gewünschten Entwicklungen in der Destinationsbildung und der Aufgabenteilung oder führte gar zu Reformabnützung bei den Beteiligten.*

### **Thesen zu den Prozessen**

5. *Das Vorgehen und der Ablauf der Reform waren gut verständlich dargelegt, aber auch darauf ausgerichtet, dass alle Tourismusregionen nach der gleichen Vorgehensweise bzw. den gleichen Schritten vorgingen.*
6. *Die wissenschaftlichen und auf die Kommunikation nach innen gerichteten Vorarbeiten und Dokumente erschwerten die Vermittlung der Reformbestrebungen auf operativer Ebene der Destinationen, bei den Akteuren vor Ort (Vorstand, Gemeindevorstände etc.) und in der Bevölkerung.*

### **Thesen zu den Ergebnissen**

7. *Die Reformbemühungen und –ergebnisse im Kanton Graubünden hatten eine hohe Ausstrahlungskraft und wurden von anderen Kantonen aufmerksam verfolgt.*
8. *Die Reformeffizienz einzelner Massnahmen und Teilprojekte war umso höher, je grösser die Bereitschaft für gemeinsame Ziele vorhanden war.*

## **d. Thesen im Hinblick auf zukünftige Tourismusprogramme**

### **Erkenntnisse für zukünftige Tourismusprogramme**

#### ***These zur Ausgangslage***

1. *Für weitere Reformvorhaben sollen Anstrengungen zur Erhöhung der Systemintelligenz (Wollen und Können, Innovationsbereitschaft) oberste Priorität haben.*

#### ***These zu den Prämissen***

2. *Das Anreizsystem in einem Folgeprogramm hat individuelle Gegebenheiten zu berücksichtigen und (zeitliche) Flexibilität zu gewährleisten, so dass möglichst viele Anspruchsgruppen (DMO, ReTO, Touristische Leistungsträger, Bevölkerung etc.) initiativ werden.*
3. *Integrationsthemen (z.B. Qualität, NKTGR) im Sinne von „Graubünden-Projekte“ verleihen gegen innen den nötigen Entwicklungsschub und weisen gegen aussen Pioniercharakter auf.*

#### ***Thesen zu den Prozessen***

4. *Ein sorgfältig aufgebautes Prozessmonitoring einer neutralen Stelle soll das AWT in seinen verschiedenen Rollen entlasten und zu einer umsetzungsorientierten Implementierung eines Folgeprojekts (Wissenstransformation) führen.*
5. *Eine gesicherte Programmfinanzierung ist zentrale Voraussetzung zur Stärkung der neuen und Weiterentwicklung der bisherigen Tourismusstrukturen.*

#### ***Thesen zu den Ergebnissen***

6. *Die Aufgabenteilung zwischen GRF – DMO – ReTO und die damit verbundene Ausrichtung von GRF in der Marktbearbeitung erfordern ein partizipatives Vorgehen und einen möglichst hohen Konsens.*
7. *Die aus der Reform hervorgegangenen Führungs- und Monitoringinstrumente werden weiterverwendet und anwendungsorientiert angepasst.*

## Anhang 4: Literaturverzeichnis

Bieger, T., Müller H.R. et al. (1997): Neue touristische Strukturen in der Schweiz, Bericht einer Arbeitsgruppe VSTD, Samedan.

Bieger, T., Laesser, C., Weinert, R. (2006): Wettbewerbsfähige Strukturen und Aufgabenteilung im Bündner Tourismus, Auftraggeber: Departement des Inneren und der Volkswirtschaft Graubünden, St. Gallen.

Bieger, T. (2010): Tourismuslehre: Ein Grundriss, Bern: Hauptverlag.

Bieger, T., Beritelli, P. (2013): Management von Destinationen, München: Oldenburg.

Fischer, D. et al. (2013) : Tourismusprogramm Graubünden 2014 - 2021, Version 9a, Niederwangen b. Bern, Chur.

Höchli, C., Rütter-Fischbacher, U., Bandi, M., Lehmann, T., Rütter, H. (2013): Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus im Kanton Bern, Rüschlikon, Bern, 22. April 2013. Auftraggeber: Volkswirtschaftsdirektion Kanton Bern, beco.

Kühn, R. (1977): Marketing-Audit: Ein Führungsinstrument, Die Unternehmung - Schweizerische Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Band Jg. 31, S. 199-212.

Letzner, V. (2010): Tourismusökonomie: volkswirtschaftliche Aspekte rund ums Reisen, München: Oldenburg.

Müller, H.R. (1980): Werbeaudit, ein Kontrollsystem zur Verbesserung der Werbeeffizienz, Lizentiatsarbeit am Betriebswirtschaftlichen Institut der Universität Bern, Bern.

Müller, H.R. (2008): Freizeit und Tourismus. Eine Einführung in Theorie und Politik, Bern: Forschungsstelle für Freizeit und Tourismus der Universität Bern.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2013): Bericht über die strukturelle Situation des Schweizer Tourismus und die künftige Tourismusstrategie des Bundesrates, Bern.

## **Center for Regional Economic Development (CRED)**

Universität Bern

Schanzeneckstrasse 1

Postfach 8573

CH-3001 Bern

Telefon: +41 31 631 37 11

Fax: +41 31 631 34 15

E-Mail: [info@cred.unibe.ch](mailto:info@cred.unibe.ch)

Website: <http://www.cred.unibe.ch>

Das Center for Regional Economic Development (CRED) ist ein interfakultäres Zentrum der Universität Bern für Lehre, Forschung und Beratung zu Fragen der regionalen Wirtschaftsentwicklung. Das Zentrum ist eine Assoziation von Wissenschaftlern, welche sich aus volkswirtschaftlicher, wirtschaftsgeographischer und betriebswirtschaftlicher Perspektive mit Fragen der Regionalentwicklung auseinandersetzen.

## **Kontaktdaten der Autoren:**

Monika Bandi

Universität Bern

Forschungsstelle Tourismus (CRED)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach 8573

CH-3001 Bern

Telefon: +41 31 631 37 14

E-Mail: [monika.bandi@cred.unibe.ch](mailto:monika.bandi@cred.unibe.ch)

Therese Lehmann Friedli

Universität Bern

Forschungsstelle Tourismus (CRED)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach 8573

CH-3001 Bern

Telefon: +41 31 631 37 14

E-Mail: [therese.lehmann@cred.unibe.ch](mailto:therese.lehmann@cred.unibe.ch)

Simone Lussi

Universität Bern

Forschungsstelle Tourismus (CRED)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach 8573

CH-3001 Bern

Telefon: +41 31 631 37 13

E-Mail: [simone.lussi@cred.unibe.ch](mailto:simone.lussi@cred.unibe.ch)

Hansruedi Müller

E-Mail: [haru.mueller@bluewin.ch](mailto:haru.mueller@bluewin.ch)

Dieses Papier kann heruntergeladen werden unter:

[http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/dokumentation/Dokumente%20Themen%20und%20Projekte/Evaluation\\_der\\_Buendner\\_Tourismusreform\\_2006%E2%80%932013\\_Schlussbericht.pdf](http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dvs/awt/dokumentation/Dokumente%20Themen%20und%20Projekte/Evaluation_der_Buendner_Tourismusreform_2006%E2%80%932013_Schlussbericht.pdf)